



**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.....	5
B. Informaciones y discusión sobre la aplicación de convenios ratificados (casos individuales).....	10
<b>Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19) .....</b>	<b>10</b>
<b>MALASIA – MALASIA PENINSULAR (ratificación: 1958)</b>	
<b>SARAWAK (ratificación: 1964).....</b>	10
<b>Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) .....</b>	<b>15</b>
<b>MAURITANIA (ratificación: 1961) .....</b>	15
<b>PARAGUAY (ratificación: 1967) .....</b>	22
<b>POLONIA (ratificación: 1958).....</b>	27
<b>Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).....</b>	<b>33</b>
<b>INDIA (ratificación: 1949) .....</b>	33
<b>Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) y</b>	
<b>Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129).....</b>	<b>41</b>
<b>UCRANIA (ratificación: 2004) .....</b>	41
<b>Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).....</b>	<b>47</b>
<b>ARGELIA (ratificación: 1997).....</b>	47
<b>BANGLADESH (ratificación: 1972) .....</b>	56
<b>BOTSWANA (ratificación: 1997) .....</b>	68
<b>CAMBOYA (ratificación: 1999).....</b>	73
<b>ECUADOR (ratificación: 1997) .....</b>	81
<b>EGIPTO (ratificación 1957) .....</b>	87
<b>GUATEMALA (ratificación: 1952) .....</b>	94
<b>KAZAJSTÁN (ratificación: 2000) .....</b>	103

<b>Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)</b> .....	<b>110</b>
<b>REINO UNIDO</b> (ratificación: 1954) .....	110
<b>Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)</b> .....	<b>115</b>
<b>BAHREIN</b> (ratificación: 2000).....	115
<b>Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)</b> .....	<b>122</b>
<b>SUDÁN</b> (ratificación: 1970).....	122
<b>REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA</b> (ratificación: 1982).....	125
<b>Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135)</b> .....	<b>135</b>
<b>TURQUÍA</b> (ratificación: 1993).....	135
<b>Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)</b> .....	<b>141</b>
<b>ZAMBIA</b> (ratificación: 1976) .....	141
<b>Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)</b> .....	<b>145</b>
<b>EL SALVADOR</b> (ratificación: 1995) .....	145
<b>Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)</b> .....	<b>150</b>
<b>AFGANISTÁN</b> (ratificación: 2010) .....	150
<b>REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO</b> (ratificación: 2001) .....	154
<b>LIBIA</b> (ratificación: 2000) .....	159
Anexo I. Cuadro de las memorias debidas en 2016 sobre los convenios ratificados y recibidas desde la última reunión de la CEACR (hasta el 16 de junio de 2017) (artículos 22 y 35 de la Constitución) .....	164
Anexo II. Cuadro estadístico de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados (artículo 22 de la Constitución) Memorias recibidas hasta el 16 de junio de 2017 .....	168
Índice por países .....	171

## *Índice por países*

*Página*

AFGANISTÁN .....	150
ARGELIA .....	47
BAHREIN .....	115
BANGLADESH .....	56
BOTSWANA .....	68
CAMBOYA .....	73
REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO .....	154
ECUADOR .....	81
EGIPTO .....	87
EL SALVADOR .....	144
GUATEMALA .....	94
INDIA .....	33
KAZAJSTÁN .....	103
LIBIA .....	159
MALASIA – MALASIA PENINSULAR	
SARAWAK .....	10
MAURITANIA .....	15
PARAGUAY .....	22
POLONIA .....	27
REINO UNIDO .....	110
SUDÁN .....	122
TURQUÍA .....	135
UCRANIA .....	41
REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA .....	125
ZAMBIA .....	141



**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 trabajadores subrayaron que esta sesión está dedicada a las obligaciones constitucionales, pilar del sistema de control. La gobernanza de este último se basa en la imposición a los Estados Miembros de cumplir, entre otros, los artículos 22 y 35 de la Constitución. Los casos de incumplimiento grave deben examinarse con atención, sobre todo en lo referente a los convenios ratificados. Gracias a la asistencia técnica de la OIT, 11 países han realizado progresos importantes, pero queda mucho por hacer aún. Cuarenta y tres países no han respondido a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, el número de comentarios que han quedado sin responder es muy elevado, 17 países no han proporcionado ninguna memoria desde hace dos años, 12 países no han proporcionado la primera memoria desde hace más de dos años. Este año, se han formulado 2 239 solicitudes de memoria, 2 303 en virtud del artículo 22, y 236 en virtud del artículo 35. Se han recibido memorias para el 39,9 por ciento de estas últimas. El año pasado, varios Estados se comprometieron a responder con diligencia pero este año, de nuevo, se recibió un número importante de memorias después de la fecha límite del 1.º de septiembre. No sólo hay que cumplir la obligación de envío de memorias, también hay que hacerlo en el plazo exigido. Este año, se ha proporcionado a la Oficina un total de 1 805 memorias, lo cual representa alrededor del 71,1 por ciento de las solicitudes, cuando el año pasado se enviaron 1 628 memorias, lo cual representaba el 69,7 por ciento. En los años ochenta, el porcentaje de memorias recibidas alcanzaba alrededor del 90 por ciento, lo cual demuestra una importante disminución del cumplimiento de la obligación de envío de memorias. Los incumplimientos mencionados cubren a menudo situaciones inquietantes, y la Comisión de Expertos ha mencionado en su informe que esta situación es preocupante. El diálogo entre los órganos de control de la OIT y los Estados Miembros es esencial para la aplicación efectiva de los convenios ratificados. En lo que respecta a la obligación de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes, se observa una evidente falta de voluntad de cumplir con esta obligación. La obligación de comunicar memorias e informaciones a las organizaciones de empleadores y de trabajadores figura en el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución, y es importante insistir en su incumplimiento. Este procedimiento permite a los actores sociales participar en la aplicación de las normas internacionales del trabajo. El buen funcionamiento del sistema de control depende del cumplimiento de estas obligaciones constitucionales. La Oficina debe asegurarse de que los países con dificultades beneficien de la cooperación técnica para que puedan cumplir sus obligaciones. La iniciativa de la Oficina, tras la 105.ª reunión de la Conferencia de 2016, de enviar cartas a los Estados Miembros que incumplen las obligaciones constitucionales debe saludarse.

Los miembros empleadores recordaron que el funcionamiento del sistema de control de la OIT se basa fundamentalmente en la información proporcionada por los gobiernos en sus memorias. El cumplimiento de las obligaciones de presentación de memorias es fundamental para un control apropiado y efectivo de las normas de la OIT. Los miembros empleadores y trabajadores están de acuerdo sobre este punto. Los Estados Miembros tienen la obligación de proporcionar copias de sus memorias a las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores. El cumplimiento de esta obligación también es fundamental para la implantación del tripartismo a escala nacional. Se hizo referencia a la información contenida en el informe de

la Comisión de Expertos sobre el número de memorias solicitadas, sobre las recibidas antes del 1.º de septiembre, y sobre las que no se han recibido. A este respecto, se mencionó que el 39,9 por ciento de las memorias se recibieron a tiempo, a saber, antes del 1.º de septiembre, porcentaje que sigue siendo bajo. Los miembros empleadores también tomaron nota con preocupación de que 17 países no han sometido memorias en los dos últimos años o más. También hay casos en que los Estados Miembros no han presentado memorias desde hace más de diez años. Más aún, el número de casos de incumplimiento grave ha aumentado en relación con el año anterior. Esta situación no es satisfactoria, y muestra que el incumplimiento de la obligación de presentación de memorias debe abordarse de una manera más adecuada. El sistema de control de la OIT no puede funcionar si dichas memorias no se transmiten con regularidad. Los miembros empleadores pidieron a la Comisión y a la Oficina que proporcionen información sobre las medidas concretas que se han adoptado para ayudar a estos países a cumplir con sus obligaciones de presentación de memorias. Propusieron añadir esta pregunta y explorar formas más eficaces en las próximas consultas tripartitas informales sobre los métodos de trabajo de la Comisión. Sugirieron, a título de prueba, un formulario de memoria unificado para los convenios que abarcan temas conexos. Además, a pesar de los esfuerzos realizados a la hora de prestar asistencia técnica, deberían adoptarse algunas medidas preventivas. La Oficina debería asistir más eficazmente a los Estados Miembros en el proceso previo a la ratificación. Esto debería incluir prestar asesoramiento a los Estados Miembros acerca de las obligaciones conexas de presentación de memorias y acerca de la necesidad de poner a disposición los recursos necesarios. Tal como se muestra en el informe de la Comisión de Expertos, la Oficina tiene ante sí una enorme carga de trabajo. Por consiguiente, los miembros empleadores preguntaron cuántas memorias no se señalan a la atención de la Comisión de Expertos por falta de tiempo y/o de recursos, y qué medidas concretas están considerando la Comisión de Expertos y la Oficina con el fin de evitar examinar memorias que contienen información obsoleta. Es necesario centrarse en informar sobre cuestiones normativas esenciales contempladas en los convenios de la OIT y plantearse la concentración, la consolidación y la simplificación del sistema de normas y su control como un camino a seguir sostenible. La labor del mecanismo de examen de las normas brinda una oportunidad para identificar normas que ya no son pertinentes, además de las necesidades en materia de elaboración de normas, y para dar más visibilidad a las normas actualizadas. Con respecto a la participación de los interlocutores sociales en el sistema de control, lamentablemente sigue habiendo casos en que los gobiernos no dan a conocer sus memorias a los interlocutores sociales. Los miembros empleadores alentaron a la Oficina a redoblar sus esfuerzos para seguir prestando asistencia técnica a los interlocutores sociales y desarrollando su capacidad, lo cual es de vital importancia para la mejor utilización del sistema de control.

Un representante de la Oficina proporcionó información a la Comisión sobre la asistencia técnica personalizada que se había prestado en la región del Pacífico en febrero de 2017 en cuanto a las obligaciones de presentación de memorias en relación con el Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC, 2006). Dicha asistencia técnica proporcionada condujo a la presentación de las primeras memorias sobre

la aplicación del MLC, 2006, por parte de los Gobiernos de Fiji, Kiribati, Samoa y Tuvalu.

**Un representante gubernamental de Angola** indicó que, en relación con el incumplimiento de la sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes, en virtud del artículo 19, párrafos 5, 6 y 7, de la Constitución de la OIT, se realizan esfuerzos para traducir los instrumentos al portugués, con el fin de facilitar la comprensión durante los debates en el seno del órgano legislativo nacional habilitado para decidir la aprobación de las normas internacionales del trabajo. Se solicita la asistencia técnica de la OIT, por ser ésta necesaria para subsanar el retraso, que es ajeno a la voluntad de las autoridades nacionales.

**Una representante gubernamental de Barbados** recordó que el MLC, 2006 fue ratificado en 2013. A los efectos de brindar a los trabajadores unas condiciones de trabajo dignas, se revisó la legislación sobre la marina mercante. La Comisión Tripartita Permanente ha de considerar la memoria sobre la aplicación del MLC, 2006. La memoria se presentaría a la OIT antes del 1.º de septiembre de 2017.

**Un representante gubernamental de Burundi** indicó que la prioridad del Gobierno es el proceso de revisión del Código del Trabajo y del Código de Protección Social, que comenzó en 2016. La aplicación de los convenios y de las recomendaciones debe referirse a esos dos textos legislativos. Según el estado actual de los trabajos, se dispondrá de los primeros proyectos antes de finales del tercer trimestre de 2017. A efectos de asegurarse de que el período transitorio no sea un problema de buena gobernanza del trabajo, se establecieron órganos tripartitos para el intercambio de opiniones sobre todas las cuestiones. La asistencia técnica de la OIT es necesaria para la finalización de los dos proyectos, en particular para los capítulos en los que el país carece de conocimientos especializados: la seguridad y salud en el trabajo y la formación profesional.

**Un representante gubernamental del Congo** señaló que, en lo que se refiere al incumplimiento del envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos, las memorias comunicadas a la OIT contienen algunas respuestas. Señaló que algunas de las respuestas no son competencia sólo del Ministerio de Trabajo, sino también de otros departamentos ministeriales técnicos, y que se realizan esfuerzos para estar al día. Las respuestas, que requieren más claridad y detalles, son objeto del trabajo minucioso que está en curso. En cuanto al incumplimiento del envío de memorias desde los últimos cinco años sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, los comentarios de la Comisión de Expertos son exactos y se hace todo lo necesario para que el país cumpla normalmente con esta obligación constitucional. El Congo elaborará, en colaboración con los interlocutores sociales, todas las memorias debidas, que serán, seguramente, transmitidas a la Comisión de Expertos antes de septiembre de 2017.

**Una representante gubernamental de Croacia** indicó que su Gobierno se toma muy en serio el cumplimiento de sus obligaciones normativas. Agradeció a la Oficina la asistencia técnica prestada en 2016. Además, señaló que ya se han transmitido algunas memorias sobre los convenios ratificados y que las memorias restantes se proporcionarán en un futuro próximo.

**Un representante gubernamental de la República Democrática del Congo** refiriéndose a los incumplimientos en relación con los cuales su país ha sido invitado a participar en la discusión, señaló que los comentarios de la Comisión de Expertos se examinaron antes de que la delegación llegara a la Conferencia y que la información se transmitirá antes de que ésta finalice.

**Una representante gubernamental de El Salvador** manifestó el compromiso de su país en lo que respecta a la sumisión de convenios y recomendaciones con el apoyo y cooperación técnica de la OIT. Se ha iniciado la formulación de un protocolo de procedimientos institucionales para la sumisión de convenios y recomendaciones de la OIT. Para ello, se ha realizado un primer documento que se

encuentra en proceso de estudio por las instituciones competentes, siendo estas el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría Jurídica de la presidencia y la Asamblea Legislativa.

**Un representante gubernamental de los Emiratos Árabes Unidos** indicó que su Gobierno cooperará plenamente con la Comisión. En lo que respecta a las memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones, dijo que se trata de un problema de correspondencia que tiene que resolverse.

**Una representante gubernamental de Grecia** señaló que el Gobierno de su país lamenta profundamente el incumplimiento de la obligación de someter la cantidad total de memorias relativas a los convenios ratificados que debía presentar en 2016, habida cuenta, en particular, de que es la primera vez en su historia como miembro de la OIT. Se han sometido diez de las 17 memorias que debía presentar en 2016 y las memorias restantes se enviarán junto a las memorias correspondientes a 2017, con tiempo suficiente para someterlas al examen en la próxima reunión de la Comisión de Expertos. Recordó que el Ministerio de Trabajo lleva a cabo en la actualidad el proceso de fortalecimiento de capacidades con el apoyo de la OIT y lanzó recientemente una Hoja de ruta para combatir el trabajo no registrado, lo cual es un excelente ejemplo del consenso tripartito.

**Un representante gubernamental de Guinea** informó que el no haber enviado información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos se debe al retraso en la recepción de los documentos por el Ministerio de Asuntos Exteriores. El Gobierno de su país se compromete a subsanar la situación en los próximos días.

**Un representante gubernamental de la República Islámica del Irán** reiteró el compromiso del Gobierno de su país de colaborar plenamente con la Comisión. Todas las memorias presentadas a la Oficina se prepararon tras consultar con las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas del país. Estas memorias se transmitieron también a dichas organizaciones. Añadió que la primera memoria sobre la aplicación del MLC, 2006 se enviará a la Oficina antes del plazo establecido.

**Una representante gubernamental de Jamaica** señaló que le complace informar a la Comisión de que los instrumentos adoptados en las 92.<sup>a</sup>, 94.<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> reuniones de la Conferencia se sometieron al Parlamento el 14 de septiembre de 2016. Además, la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) se presentó al Parlamento el 24 de enero de 2017. De conformidad con la práctica establecida, se notificarán al Director General de la OIT las medidas adoptadas por el Parlamento a este respecto.

**Un representante gubernamental de Kazajstán** indicó que su Gobierno está plenamente comprometido con el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes de la Constitución de la OIT, concretamente en relación con la presentación de los instrumentos adoptados por la Conferencia a la autoridad nacional competente. Su Gobierno aunará esfuerzos con la OIT para proporcionar la información necesaria a la mayor brevedad.

**Un representante gubernamental de Kuwait** señaló que el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Constitución de la OIT es una prioridad para su Gobierno. El proceso de sumisión se examinará y se informará a la Oficina de las medidas adoptadas en un futuro cercano.

**Un representante gubernamental de Libia** indicó que su Gobierno está comprometido a cooperar con la Comisión y con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. El Ministerio de Trabajo y los interlocutores sociales participarán en este proceso. El incumplimiento de las obligaciones normativas obedece a la situación que prevalece en su país. Se proporcionarán memorias a la OIT en un futuro cercano.

**Un representante gubernamental de la República de Maldivas** mencionó que se han preparado memorias sobre los

convenios ratificados y que éstas se presentarán en breve a la Oficina.

**Una representante gubernamental de Mozambique** indicó que los instrumentos adoptados por la Conferencia en 2015 y 2016, en particular la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), han sido sometidos a la Asamblea de la República el 12 de abril de 2017. Además, manifestó que el Gobierno de su país también ha sometido para su ratificación por la Asamblea de la República el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129); el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176), y el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930.

**Una representante gubernamental de Nigeria** señaló que el Gobierno de su país está determinado a cumplir con sus obligaciones constitucionales. Con respecto a la primera memoria solicitada en relación con el MLC, 2006, manifestó que las autoridades nacionales competentes la han preparado y la examinarán con los interlocutores sociales. Esta será comunicada a la OIT antes del 1.º de septiembre de 2017. Con respecto a las memorias solicitadas en relación con los convenios no ratificados y las recomendaciones, precisó que se han sometido nueve memorias en total, y que el resto se someterá antes del 1 de septiembre de 2017. Solicitó la asistencia técnica sobre las obligaciones relativas a las normas.

**Una representante gubernamental de los Países Bajos** manifestó que el Gobierno de su país está en contacto con el Gobierno de Aruba (Países Bajos), y que este último está determinado a cumplir las obligaciones dimanantes de la Constitución de la OIT. Solicitó asistencia técnica sobre obligaciones relativas a las normas.

**Una representante gubernamental del Pakistán** recordó que los gobiernos provinciales deben someter los instrumentos adoptados por la Conferencia a sus respectivas autoridades competentes. Solicitó asistencia técnica a este respecto. Manifestó que el Gobierno de su país está determinado a presentar, con la asistencia técnica de la OIT, todos los instrumentos pendientes de sumisión a las autoridades nacionales competentes.

**Una representante gubernamental del Reino Unido** indicó que su Gobierno y el del Reino Unido – Bermudas se disculpan sinceramente por no haber presentado la primera memoria relativa al MLC, 2006. La memoria se entregará antes del final de la reunión de la Conferencia. Su Gobierno concede gran importancia al sistema de control de la OIT y se asegurará de que esta omisión de enviar memorias no se vuelva a repetir.

**Un representante gubernamental de Rwanda** subrayó que el Gobierno está dispuesto a responder a las observaciones y comentarios de la Comisión de Expertos y a cumplir sus obligaciones relativas a los instrumentos de la OIT. Con respecto a las observaciones del párrafo 29 del Informe General, en mayo de 2017 se remitió una memoria, después de la reunión de la Comisión de Expertos y la publicación de su informe. Sin embargo, cabe precisar que, durante los tres últimos años, todos los esfuerzos de aplicación de los convenios y recomendaciones de la OIT se han realizado con la colaboración y participación de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, sobre una base consensual. En cuanto a las observaciones del párrafo 80 del Informe General, es necesario recordar que la delegación de Rwanda había informado de que se había presentado a las autoridades competentes un número considerable de convenios y recomendaciones. En su sesión plenaria del 15 de mayo de 2017, el Parlamento aprobó la ratificación de seis convenios. Dichos instrumentos son: el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981

(núm. 155), el Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). Sólo faltan los procedimientos legislativos de publicación oficial de los instrumentos de ratificación que se remitirán a más tardar en septiembre.

**Un representante gubernamental de Samoa** indicó que su Gobierno iniciará el procedimiento de sumisión de instrumentos antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos. Se ha recibido información del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo sobre la presentación de instrumentos adoptados por la Conferencia a la autoridad nacional competente. Se solicitó asistencia técnica a la Oficina de la OIT en Fiji.

**Una representante gubernamental de Seychelles** se refirió a los graves problemas y restricciones que derivaron en el incumplimiento de las obligaciones de presentación de memorias, tales como la limitación de recursos humanos y de conocimientos técnicos, la falta de datos y estadísticas desglosados, el análisis e investigación deficientes de las cuestiones de empleo en relación con los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo. Su Gobierno está al tanto de las obligaciones de presentación de memorias dimanantes del artículo 22 de la Constitución de la OIT. Con respecto a la sumisión, en 2014 se presentó a la Asamblea Nacional un memorándum del Gabinete sobre la sumisión del instrumento pendiente. En consecuencia, se han celebrado consultas interministeriales con los interlocutores sociales. Dichas consultas se habrán completado antes de final de año. Para el final de 2017 se habrán presentado a la Asamblea Nacional todas las recomendaciones pendientes y, para fines de julio de 2018, los convenios y protocolos pendientes. Por otro lado, su Gobierno se propone ratificar el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), el Convenio sobre el trabajo en la pesca, 2007 (núm. 188) y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). Asimismo, agradeció a la OIT su apoyo técnico constante.

**Una representante gubernamental de Singapur** indicó que su Gobierno responderá de manera apropiada a las solicitudes de la Comisión de Expertos.

**Una representante gubernamental de Somalia** indicó que su Gobierno reconoce la omisión de presentar instrumentos adoptados por la Conferencia a la autoridad nacional competente. Un largo período de guerra civil y de inseguridad en el país ha incidido en el incumplimiento. La situación del país está mejorando. Se examinará el marco jurídico nacional para asegurar el cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo. Se solicitó asistencia técnica para ayudar a satisfacer las obligaciones de presentación de memorias. Confía en que su Gobierno cumplirá sus obligaciones constitucionales en un futuro muy cercano.

**Una representante gubernamental de Tailandia** dijo que el Ministerio de Trabajo se ha venido ocupando de cuestiones relacionadas con la falta de personal y los traslados de personal entre ministerios habidos en los últimos años. Esas cuestiones están siendo tratadas por un grupo de trabajo especial encargado de las obligaciones para con la OIT en materia de presentación de memorias. Se están preparando las respuestas a las observaciones y a las peticiones directas de la Comisión de Expertos, que se presentarán a la OIT para septiembre de 2017. Se solicitó asistencia técnica sobre las obligaciones en materia de presentación de memorias.

**Un representante gubernamental de Zambia** indicó que en el futuro se presentarán memorias sobre convenios y recomendaciones no ratificados, solicitadas en virtud del artículo 19 de la Constitución. Se solicitó asistencia técnica a este respecto.

**Los miembros empleadores** agradecieron a la Oficina la asistencia técnica proporcionada y expresaron su agradeci-

miento por los comentarios facilitados por los representantes que habían indicado las medidas adoptadas para cumplir sus obligaciones en un futuro próximo.

Los miembros trabajadores concluyeron tomando nota de la información comunicada y las explicaciones proporcionadas por los representantes gubernamentales presentes en la sala así como de las dificultades concretas a las que tienen que hacer frente los gobiernos a fin de respetar la obligación de sumisión de los instrumentos adoptados. De los 65 países que han sido invitados a participar en la discusión, 21 no se han presentado, 13 no están acreditados y cinco no están registrados, lo que priva a la Comisión de esta posibilidad de diálogo. Señaló que resulta muy preocupante tener que tomar nota de la falta de respeto de la obligación de sumisión a las autoridades competentes de los convenios, las recomendaciones y los protocolos habida cuenta de que se trata de una obligación importante para la eficacia de las actividades normativas. El envío de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados constituye una obligación constitucional fundamental para el funcionamiento del sistema de control. El envío de primeras memorias es esencial y también es importante que se respeten los plazos establecidos para el envío de dichas memorias. Además, para que se pueda realizar una evaluación en el marco del Estudio General también es importante el envío de memorias sobre los convenios no ratificados. Los miembros trabajadores felicitaron a la Oficina.

### Conclusiones

La Comisión toma nota de la información y las explicaciones proporcionadas por los representantes del Gobierno que hicieron uso de la palabra. La Comisión toma nota en particular de las dificultades específicas mencionadas por algunos gobiernos para cumplir sus obligaciones constitucionales relacionadas con la presentación de memorias y la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. La Comisión viene recordando periódicamente que la OIT puede prestar asistencia técnica para contribuir al cumplimiento a este respecto. En relación con ello, la Comisión toma nota de los resultados positivos de la asistencia técnica prestada por la Oficina para hacer frente a temas de presentación de memorias, por ejemplo el Taller regional tripartito organizado en la región del Pacífico en febrero de 2017 sobre la presentación de memorias en relación con la aplicación del MLC, 2006.

*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 Belice, Comoras, Dominica, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, República de Maldivas, Santa Lucía, Somalia, Timor-Leste y Yemen 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 Barbados, Guinea Ecuatorial, Guyana, República de Maldivas, Nicaragua, Nigeria, Reino Unido – Bermudas y San Vicente y las Granadinas 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 Belice, Cabo Verde, Comoras, Congo, Croacia, Dominica, Eritrea, Gambia, Grecia, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Islas Salomón, Libia, Países Bajos: Aruba, Nicaragua, Saint Kitts y Nevis, San Marino, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Sierra Leona, Singapur, República Árabe Siria, Sri Lanka, Swazilandia, Tailandia, Timor-Leste, Vanuatu, Viet Nam 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, Belice, Comoras, Congo, República Democrática del Congo, Dominica, Emiratos Árabes Unidos, Fiji, Granada, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, Libia, Nigeria, 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 protocolos 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, Bahamas, Bahrein, Belice, Burundi, Comoras, Croacia, Dominica, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Fiji, Gabón, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Jamaica, Kazajistán, Kiribati, Kirguistán, Kuwait, Liberia, Libia, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Samoa, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Seychelles, Sierra Leona, República Árabe Siria, Somalia 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.

*Falta de indicación, durante los tres últimos años, de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las cuales, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución, se han comunicado copias de las memorias e informaciones proporcionadas a la Oficina en virtud de los artículos 19 y 22*

La Comisión recuerda que el cumplimiento de la obligación de los gobiernos de comunicar memorias e informaciones está previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución y es un requisito de la mayor importancia para garantizar la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los mecanismos de control de la OIT.



La Comisión recuerda que la contribución de las organizaciones de empleadores y de trabajadores resulta fundamental para que se pueda evaluar la aplicación de los convenios en la legislación y la práctica nacionales.

La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de la República Islámica del Irán y de Rwanda cumplan en el futuro con esta obligación. 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 obligación de 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 recogen elementos de la discusión ni se reiteran 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 la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)

#### MALASIA – MALASIA PENINSULAR (ratificación: 1958) SARAWAK (ratificación: 1964)

Un representante gubernamental recordó que, en la actualidad, los trabajadores extranjeros están cubiertos por el Régimen de Indemnización por Accidentes del Trabajo (WCS, por sus siglas en inglés) regulado por la Ley de Indemnización de los Trabajadores (WCA, por sus siglas en inglés), de 1952. El WCS tiene por objeto pagar una indemnización a los trabajadores extranjeros por las lesiones laborales producidas durante las horas de trabajo que conllevan discapacidad temporal, o una discapacidad total y permanente, así como por las enfermedades profesionales. En caso de fallecimiento, la indemnización se extiende a los familiares a cargo. También se paga una indemnización por presencia continua a los trabajadores extranjeros asegurados que sufren una discapacidad total y permanente. Además, en virtud del WCS se efectúan igualmente pagos graciables por los accidentes mortales ocurridos durante las horas de trabajo y fuera de las mismas. El motivo de introducir dicho pago graciable es proporcionar prestaciones monetarias adicionales a los trabajadores extranjeros, así como a los familiares a cargo. Con el transcurso de los años, Malasia ha desplegado esfuerzos proactivos para fortalecer el WCS. A este respecto, se han realizado algunos estudios internos y han tenido lugar una serie de discusiones con organismos pertinentes con el fin de aumentar las prestaciones proporcionadas conformemente al WCS. Esta labor requiere mucho tiempo, ya que conlleva extensas deliberaciones sobre las leyes nacionales, las políticas actuales y la situación económica. El Gobierno ha encomendado a los expertos designados en el marco del WCS que intervienen en los seguros que examinen el conjunto actual de las prestaciones en términos de la cuantía y de la prima cobrable, y ha formulado varias propuestas a este respecto. Las propuestas encaminadas a aumentar el nivel de indemnización se sometieron al Ministerio de Recursos Humanos para su análisis ulterior, y se constituyó un grupo de trabajo interno para que examinara con detenimiento dichas propuestas. Tras su examen minucioso, el Ministerio ha concluido que la mayoría de los expertos que intervienen en los seguros están de acuerdo con el incremento de la cuantía que ha de pagarse a los trabajadores extranjeros en concepto de indemnización por lesiones laborales que conlleven una discapacidad temporal, a una discapacidad total y permanente, o por fallecimiento y por enfermedades profesionales. En 2016, el Gobierno también celebró una consulta técnica con el Especialista Principal de la OIT en Protección Social del Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente, con el fin de solicitar orientación a la hora de mejorar la protección social de los trabajadores extranjeros, en particular al examinar el WCS. Los trabajadores extranjeros deben estar cubiertos contra las lesiones laborales y no laborales. No se debería privar de tales derechos a ningún trabajador extranjero. Además, incumbe a cada Estado pro-

teger los derechos de los trabajadores extranjeros y prevenir todas las formas de discriminación. A este respecto, Malasia acatará el llamamiento de la Comisión al asegurar que se pague a los trabajadores extranjeros la indemnización por accidente garantizada por el Convenio, y el Ministerio mantendrá discusiones sobre el WCS con los interlocutores sociales, para que examinen con detenimiento la cuantía revisada antes de someterla al Gobierno para su aprobación. Concluyó indicando que dichos esfuerzos podrán ayudar al Gobierno a aplicar el Convenio de una manera justa.

Los miembros trabajadores indicaron que la Comisión ha analizado la aplicación del Convenio en Malasia en numerosas ocasiones, la última en 2011, recomendando al Gobierno que contemple la posibilidad de invitar a una misión consultiva de alto nivel de la OIT y aproveche de esa forma la asistencia técnica de la Oficina. En 2016 se celebró una consulta técnica con objeto de examinar las alternativas para abordar la situación que persiste desde hace tiempo, y garantizar la igualdad de trato de los trabajadores migrantes que son víctimas de accidentes del trabajo o, en caso de fallecimiento, de los familiares a cargo. Hay más de 2 millones de trabajadores migrantes registrados y más de 1 millón no registrado, en su mayor parte provenientes de Indonesia, Nepal y Bangladesh. Los trabajadores migrantes constituyen entre el 20 y el 30 por ciento de la fuerza de trabajo de Malasia. En este país la demanda de mano de obra migrante está aumentando de forma constante. En 2016, Malasia firmó un memorándum de entendimiento para que 1,5 millones de trabajadores de Bangladesh entraran en el país. Los trabajadores migrantes se concentran en el sector agrícola (el 70 por ciento de la fuerza de trabajo), el sector de la construcción (el 45 por ciento) y el sector manufacturero (el 30 por ciento). Los datos oficiales recopilados en 2014 por el Ministerio de Seguridad y Salud en el Trabajo revelan que estos sectores son además los que registran unos índices más altos de accidentes del trabajo. La Embajada de Nepal proporcionó registros que muestran que, en el segundo semestre de 2014, en Malasia, los trabajadores nepaleses fallecieron en una proporción de nueve trabajadores por semana. Habida cuenta de que las cifras oficiales sólo tienen en cuenta los accidentes que han sido objeto de investigación, se estima que la cifra real es incluso más elevada. Por lo general, los migrantes realizan trabajos peligrosos y, debido a la falta de equipos de protección y al trato desigual que reciben, el riesgo de accidentes se incrementa. Si bien la demanda de mano de obra migrante ha ido en aumento, sucede lo inverso en cuanto a la protección que se proporciona a estos trabajadores. Desde 1993, el traspaso de los trabajadores migrantes al WCS ha dado lugar a que se encuentren en una situación de gran desventaja, puesto que el Régimen de Seguridad Social de los Empleados (ESS por sus siglas en inglés) brinda un grado de protección mayor. En el marco del ESS, un trabajador con lesiones permanentes tiene derecho a recibir una prestación monetaria periódica equivalente al 90 por ciento del «salario diario medio supuesto», mientras que, de conformidad con la WCA, el trabajador con lesiones permanentes tiene derecho al pago de una suma global

de sólo 62 salarios mensuales o de 23 000 ringgits (alrededor de 4 800 euros), la que sea inferior. En caso de lesiones, los trabajadores malasios tienen derecho a recibir tratamiento gratuito en cualquier hospital o clínica estatal, y los gastos médicos corren a cargo del fondo de la seguridad social. En virtud del WCS, los empleadores de trabajadores migrantes deben asumir los gastos médicos incurridos por estos últimos. Ello expone a los trabajadores migrantes al riesgo de posibles abusos, dado que los empleadores tal vez no costeen el tratamiento necesario. Los trabajadores migrantes sólo pueden reclamar la devolución de los gastos médicos tras su restablecimiento total e, incluso en ese caso, tardan varios meses en obtener el reembolso, lo cual les deja sin medios de subsistencia entre tanto. Cuando se producen accidentes en el lugar de trabajo, los trabajadores migrantes indocumentados no tienen garantías de no ser detenidos al intentar acceder a tratamiento médico. Además, un trabajador malasio lesionado, cuya incapacidad para trabajar durante al menos cuatro días se haya certificado, tiene derecho a recibir una prestación por discapacidad temporal equivalente al 80 por ciento de su salario. Los trabajadores migrantes que sufren una discapacidad temporal sólo tienen derecho a pagos quincenales de un tercio de su salario mensual. La legislación nacional que establece un trato diferenciado para los extranjeros y los nacionales no está en consonancia con lo dispuesto en el Convenio. Los Estados ratificantes tienen el compromiso de concluir acuerdos especiales relacionados con los pagos que deberán realizar en el extranjero, y el Gobierno no ha aportado información sobre los acuerdos especiales establecidos con otros Estados Miembros en cuanto al pago de indemnización por accidentes del trabajo a los migrantes que regresan a sus países. El Gobierno confirmó que ha firmado un memorándum de entendimiento con ocho países de origen (Bangladesh, China, India, Indonesia, Pakistán, Sri Lanka, Tailandia y Viet Nam) para reglamentar la contratación de trabajadores extranjeros. Ahora bien, a nuestro entender, en ninguno de esos acuerdos se aborda la igualdad de trato de los migrantes o la protección social. El trato discriminatorio en relación con la indemnización por accidentes del trabajo no es el único ámbito en el que el Gobierno no reconoce la enorme contribución de los trabajadores migrantes a los resultados económicos del país. Los trabajadores migrantes son objeto de múltiples formas de discriminación y desigualdad. El Tribunal de Trabajo estableció que los trabajadores migrantes que tienen contrato de duración determinada no pueden beneficiarse de las condiciones acordadas en los convenios colectivos. La situación de los trabajadores domésticos migrantes es incluso más desfavorable. Pese a que son decisivos para satisfacer la creciente demanda de servicios en el hogar y de prestación de cuidados, se excluye a los trabajadores domésticos de la protección laboral más básica, incluida la cobertura de la seguridad social. Malasia se ha beneficiado enormemente del empleo de trabajadores migrantes en varios sectores de gran importancia económica. En los últimos dos decenios, estos trabajadores han contribuido a proporcionar la mano de obra que ha impulsado el desarrollo del país hasta convertirse en un país de ingresos medios-altos. Sin embargo, el Gobierno no ha protegido los derechos de los trabajadores migrantes y no les ha otorgado igual trato, concretamente en relación con la indemnización por accidentes del trabajo. Por consiguiente, está claro que el Gobierno no cumple plenamente sus obligaciones en virtud del Convenio.

Los miembros empleadores recordaron que este caso se remonta a 1993, cuando los trabajadores extranjeros contratados en Malasia por un período de hasta cinco años fueron transferidos del régimen ESS al régimen WCS. Desde entonces, las prestaciones concedidas por el WCS son inferiores a las otorgadas por el ESS, por lo que existe una

clara divergencia respecto de las disposiciones del Convenio que establecen el principio de igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y los nacionales sin condiciones de residencia. Un hecho importante es que el Convenio exige que se dé a los trabajadores extranjeros el mismo trato que a los trabajadores nacionales y no lo contrario. Desde 1996, la Comisión de Aplicación de Normas ha solicitado reiteradamente que los trabajadores extranjeros sean reintegrados en el ESS. El Gobierno indicó en 2011 que estaba estudiando varias opciones en un comité técnico dependiente del Ministerio de Recursos Humanos con la colaboración de todas las partes interesadas. En su última memoria, el Gobierno informó que tenía la intención de ampliar la cobertura del régimen ESS a los trabajadores extranjeros con documentación a reserva de la introducción de algunas modificaciones encaminadas a garantizar la viabilidad administrativa de los nuevos acuerdos. En 2016, el Gobierno contactó con expertos en seguridad social de la OIT para evaluar la conformidad del régimen modificado con el Convenio. Ampliar el ESS a los extranjeros requeriría superar ciertas dificultades como, por ejemplo, aquellas que implican la introducción de un trato diferenciado entre trabajadores extranjeros y nacionales. En referencia al requisito de un período de cotización de veinticuatro meses para acceder a las prestaciones en caso de accidente del trabajo en el marco del ESS, que el WCS no exige, los miembros empleadores señalaron que no procede aplicar el régimen ESS a los trabajadores extranjeros, puesto que suelen ser contratados por un período de hasta dos años, es decir, menos que los diez años requeridos para gozar de la protección del régimen.

Teniendo en cuenta el gran número de trabajadores migrantes interesados y la elevada tasa de accidentes que sufre este grupo, es necesario conciliar tres factores principales con miras a lograr el objetivo de la equidad. En primer lugar, las dificultades administrativas y prácticas para garantizar la igualdad de trato están ligadas al hecho de que, en general, los trabajadores migrantes se involucran en proyectos de trabajo por un período inferior a dos años y son repatriados en caso de incapacidad tras un accidente laboral, lo cual hace que la indemnización se convierta en un reto administrativo y logístico. En segundo lugar, es necesario aclarar la cuestión de si el Convenio prevé una igualdad absoluta habida cuenta de que exige que los trabajadores migrantes reciban el mismo trato que los trabajadores nacionales, o si un trato de igual valor también es aceptable en virtud de lo dispuesto en el Convenio. Por último, es igualmente necesario determinar la equivalencia actuarial de la suma global pagada a los trabajadores migrantes en virtud del WCS y el valor de la renta periódica otorgada a los trabajadores malasios con arreglo al ESS. La comparación entre el valor de las rentas periódicas y el de los pagos de sumas globales es una cuestión especialmente técnica y delicada. En función de la respuesta, el WCS podría contemplarse como una solución apropiada y factible para gestionar las prestaciones por accidentes del trabajo e invalidez de los trabajadores extranjeros en Malasia, con ciertos ajustes en el valor de los pagos de sumas globales si fuera necesario. Si se exige la igualdad absoluta, entonces hay que encontrar la manera de que se materialice efectivamente en los diferentes niveles de jurisdicción de la Federación de Malasia. Otros Estados federales se han enfrentado a estos problemas y, para lograr una solución duradera, fue necesario tener en cuenta los aspectos prácticos mencionados anteriormente. Los miembros empleadores concluyeron solicitando al Gobierno que indique las razones por las que el Gobierno todavía no ha establecido de forma consistente la equivalencia actuarial de la suma global pagada a los trabajadores migrantes en virtud del WCS y el valor de la renta periódica otorgada a los trabajadores malasios con arreglo al ESS, cuando esto se le solicitó hace

## Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)

Malasia – Malasia Peninsular (ratificación: 1958)

Sarawak (ratificación: 1964)

tres años; la forma en que se ha pagado la indemnización y qué indemnización se ha pagado en los casos de accidente del trabajo o de enfermedad profesional de trabajadores migrantes; los problemas administrativos y relativos al cumplimiento, en particular en lo referente al envío del pago de las prestaciones de indemnización por accidente a los familiares más próximos o a los familiares a cargo de los trabajadores migrantes en su país de origen; los progresos realizados en la armonización de los diferentes tratos otorgados a los trabajadores cubiertos por el régimen ESS y los trabajadores extranjeros cubiertos por el WCS; los planes futuros para armonizar el trato concedido a los trabajadores extranjeros y el trato dado a los trabajadores malasios en caso de accidente; e información complementaria sobre cualquier acuerdo especial que se haya concluido con los países de origen a este respecto.

El miembro empleador de Malasia señaló que las recomendaciones formuladas anteriormente por la Comisión no pudieron aplicarse con la celeridad esperada. La Federación de Empleadores de Malasia está convencida de que la decisión adoptada por el Gobierno en 1993 de aplicar a los trabajadores extranjeros el régimen previsto en la WCA obedece a motivos válidos y prácticos. En primer lugar, en Malasia, los trabajadores extranjeros se contratan por un período inicial de dos años, con la posibilidad de prolongar el contrato hasta un total de cinco años. Si se les aplica el régimen previsto en la Ley de Seguridad Social, éstos tendrían que contribuir como mínimo durante un período de 24 meses para poder optar a las prestaciones previstas en el régimen de pensión por invalidez, mientras que, en virtud de la WCA, tienen derecho a recibir prestaciones desde el primer día de trabajo sin necesidad de pagar ninguna cotización. En segundo lugar, con arreglo a la WCA, la prima del seguro es sufragada en su totalidad por el empleador, y los trabajadores extranjeros no tienen que abonar nada para estar asegurados, a diferencia de lo que ocurre con la Ley de Seguridad Social, cuyo régimen prevé que tanto empleadores como empleados abonen una cuota mensual. En tercer lugar, si un extranjero empleado en Malasia tiene un accidente en el lugar de trabajo o se declara su invalidez, deberían remitirse pagos periódicos al país de origen, mensualmente, lo que supondría una carga administrativa para el administrador. Además, la WCA prevé el pago de una suma global, lo que también resulta más práctico para los trabajadores extranjeros. Concluyó su intervención solicitando a la Comisión que tuviera en cuenta los aspectos prácticos de la cobertura de seguro de los trabajadores extranjeros para que, en definitiva, ésta redunde en interés y beneficio de los propios trabajadores extranjeros.

El miembro trabajador de Malasia declaró que el Congreso de Sindicatos de Malasia considera que a los trabajadores migrantes de Malasia se les debe reintegrar en el régimen ESS desde el régimen WCS, tal como prometió el Gobierno en 2011. En el Examen de la Política de Migración Laboral en Malasia realizado por la OIT en 2016 se señala que el Gobierno indicó que consultaría con las partes interesadas pertinentes en relación con tres opciones para proporcionar indemnización por accidente a los trabajadores migrantes. Sin embargo, no se han tomado medidas a tal efecto. A los trabajadores migrantes en Malasia se los emplea frecuentemente en trabajos peligrosos sin facilitarles equipo de protección suficiente o formación. Se ha documentado una alta incidencia de accidentes en los lugares de trabajo, siendo en los sectores manufacturero, de la construcción y agrícola, todos ellos importantes sectores de empleo para los trabajadores migrantes, donde ocurre el mayor número de lesiones laborales y fallecimientos. Debe señalarse, no obstante, que en el marco del Undécimo Plan de Malasia (2016-2020), el Gobierno declaró que formularía y aplicaría una política general de inmigración y empleo

para los trabajadores migrantes, y que el Ministerio de Recursos Humanos asumiría la dirección de su elaboración. También se aprecia el compromiso del Gobierno con las diversas partes interesadas, incluida la OIT. No obstante, para que los trabajadores migrantes estén en pie de igualdad con los trabajadores que se acogen al ESS no bastará el mero aumento de la cuantía de la indemnización pagada a los trabajadores extranjeros por lesiones laborales que conlleven discapacidad total y permanente, por fallecimiento y por enfermedad profesional. En 2016, las autoridades notificaron e investigaron un total de 483 quejas por negativa de acceso al tratamiento médico, accidentes no indemnizados, lugares de trabajo peligrosos, fallecimientos, condiciones de vida precarias, falta de alimentos, dificultades para obtener atención de salud y largas jornadas de trabajo. Sin embargo, se considera que los empleadores no notifican muchos casos para eludir su responsabilidad jurídica y económica, particularmente si se trata de trabajadores en situación irregular. Exhortó al Gobierno a que adopte medidas inmediatas para elaborar y aplicar una política de empleo de extranjeros general que contenga disposiciones realistas y viables sobre la seguridad y salud en el trabajo. Dicha política debe regular la contratación a través del ESS, asegurando con ello que todos los trabajadores migrantes tengan un empleador legítimo y sepan quiénes son y ayudando además al Gobierno a tener documentados a todos los trabajadores migrantes. Tal política también debe estar de conformidad con el Programa para una Emigración Equitativa de la OIT y debe garantizar que, en caso de accidente y de fallecimiento, las víctimas o sus familiares reciban una indemnización adecuada, según lo dispuesto en el marco del ESS. Estos casos deben publicarse y darse a conocer a fin de crear conciencia. Además, la política debe ser coherente con las disposiciones del ESS, con objeto de garantizar el derecho del trabajador migrante a licencias médicas remuneradas y otros derechos de los que no gozan los trabajadores migrantes con arreglo al WCS. Debe instaurar un procedimiento que no permita a los empleadores reclamar que se deduzca de los salarios el costo del tratamiento médico y que imponga al empleador la obligación de notificar el accidente o el fallecimiento en el lugar de trabajo de manera inmediata a fin de que asuma la responsabilidad de pagar la indemnización al trabajador migrante o a su familia de conformidad con el ESS. Los empleadores que pongan fin a los permisos de trabajo de los trabajadores migrantes cuya licencia de enfermedad sea prolongada deberían ser apercibidos y obligados a restituir el permiso de trabajo, a fin de asegurar que el trabajador afectado pueda seguir litigando para obtener la indemnización y asegurar que el empleador asuma su responsabilidad. Por último, la política debe contemplar la formación de los trabajadores migrantes acerca de sus derechos y del acceso a la justicia y a la seguridad y salud. Concluyó declarando que el Gobierno debería recurrir a la asistencia técnica de la OIT y aceptar una misión de contactos directos de la OIT para hacer realidad el objetivo del Gobierno de elaborar una política general de inmigración y de empleo para los trabajadores migrantes, y darle efecto inmediato.

El miembro gubernamental de Malta, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, así como de la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia, Bosnia y Herzegovina, Noruega y Georgia, saludó el lanzamiento, en 2016, del Acuerdo de Colaboración y Cooperación (ACC) entre la UE y el Gobierno. El ACC fortaleció aún más la cooperación bilateral y abarcó una amplia diversidad de áreas, incluida la cooperación sectorial sobre trabajo y empleo. Ambas partes expresaron su voluntad de suscribir el ACC a finales de 2017. Los trabajadores extranjeros proporcionan competencias que son muy necesarias y contribuyen de manera inestimable al desarrollo social y económico de

Malasia. Suelen ocupar puestos de trabajo considerados no deseables por los nacionales. Sin embargo, es frecuente que no se reconozca plenamente su contribución, y siguen siendo vulnerables a condiciones precarias, a prácticas abusivas o a un trato desigual, así como a unos riesgos cada vez mayores de accidente y de problemas de salud. El orador expresó una gran preocupación por el trato discriminatorio de los trabajadores extranjeros que no reciben una igualdad de trato, en comparación con los trabajadores nacionales, respecto de la indemnización por accidentes del trabajo. Esta cuestión de larga data persiste desde 1993, a pesar de los reiterados llamamientos de la Comisión para que se ponga término a esta práctica. En su última memoria, el Gobierno expresó su voluntad de hacer extensivo a los trabajadores extranjeros el régimen de seguridad social aplicable a los trabajadores nacionales. El Gobierno también celebró consultas con la Oficina, con miras a dar inicio a discusiones internas sobre el camino a seguir. Manifestó su deseo de que, dando curso a estas consultas, el Gobierno adopte las medidas necesarias para poner fin a esta práctica discriminatoria y garantizar la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros respecto de la indemnización por accidentes del trabajo. La UE está dispuesta a prestar una mayor asistencia en ese terreno, en el contexto de la reciente reunión entre la UE y la Comisión de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) para la aplicación de la Declaración de la ASEAN sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes (ACMW, por sus siglas en inglés), en la que participaron activamente los representantes del Gobierno. La UE sigue comprometida a dialogar y a asociarse de manera constructiva con el Gobierno.

**El miembro gubernamental de Tailandia**, hablando en nombre de la ASEAN, indicó que el Gobierno ha realizado esfuerzos para resolver los problemas relativos a la aplicación del Convenio, y alentó al Gobierno a que agilice la finalización de los estudios internos y la celebración de debates con los organismos nacionales pertinentes. El Gobierno ha colaborado con especialistas técnicos de la OIT para ayudar a mejorar la protección social de los trabajadores extranjeros con arreglo al WCS. El orador apoyó las medidas favorables adoptadas por el Gobierno, en particular con respecto a la colaboración con los expertos designados en el marco del WCS que intervienen en los seguros con el fin de revisar y mejorar el régimen de indemnización por accidentes del trabajo. La Comisión debería tener en cuenta los grandes esfuerzos del Gobierno y los avances que ya se han logrado.

**La miembro trabajadora de Singapur** recordó que la indemnización por lesiones laborales o accidentes del trabajo es una importante salvaguardia que permite a los trabajadores presentar reclamaciones por lesiones laborales o enfermedades profesionales, sin necesidad de emprender acciones legales onerosas. Suele ser un medio rápido y efectivo para ofrecer seguridad social y protección a los trabajadores en caso de necesidad. Por lo tanto, es lamentable que esta protección fundamental sea objeto de prácticas discriminatorias. Pese a los numerosos exámenes realizados por la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, el Gobierno no ha dado una respuesta práctica para resolver las diferencias entre los trabajadores nacionales y los trabajadores extranjeros desde 1993. En septiembre de 2016, había 1,85 millones de extranjeros con permisos temporales de trabajo válidos en el país. La mayoría de los trabajadores extranjeros proviene de Indonesia (cerca de 750 000 trabajadores), seguida por Nepal (410 000 trabajadores), Bangladesh (238 000 trabajadores), Myanmar (140 000 trabajadores), la India (121 430 trabajadores) y otros países (194 000 trabajadores). Estas cifras no incluyen el elevado número de trabajadores extranjeros que no están registrados. La mayoría de

los trabajadores extranjeros tiene un empleo en lugares con alto riesgo de accidentes, tales como los sectores de la construcción, la manufactura y las plantaciones. La oradora recordó que la Comisión de Expertos llegó anteriormente a la conclusión de que el Gobierno ha «socavado el sistema de reciprocidad automática que permite dar igualdad de trato a los nacionales de los Estados signatarios» y que las Partes en el Convenio deben aplicar el principio de igualdad de trato entre sus propios nacionales y los trabajadores extranjeros en lo tocante al pago de indemnizaciones. Según el informe del Banco Mundial de 2015, Malasia era el cuarto país que registraba el mayor número de migrantes, y el séptimo con el porcentaje más elevado de migrantes en relación con la población total en Asia Oriental y el Pacífico. Los trabajadores inmigrantes desempeñan una función primordial en el desarrollo de Malasia orientado a la Visión 2020 articulada por el Gobierno. Dado que el nivel de educación de los nacionales ha aumentado, los trabajadores inmigrantes contribuyen a cerrar las brechas en los empleos de calificaciones medianas o bajas, que representan tres cuartas partes de todos los empleos en Malasia. Invitó al Gobierno a que considere el aspecto humano del tema, ya que los trabajadores extranjeros lesionados tal vez no estén en condiciones de trabajar al ser repatriados a su país de origen, y muchos son el único sostén del hogar en sus respectivas familias. Es necesario que el Gobierno reconozca que esos trabajadores contribuyen directamente al crecimiento económico del país, por lo que deben ser tratados sin discriminación. Instó al Gobierno a que resuelva con urgencia las diferencias entre el ESS para los trabajadores nacionales y el WCS para los trabajadores extranjeros, con el fin de asegurar una protección equitativa y adecuada de todos los trabajadores.

**El miembro trabajador de Australia** se refirió a la situación de los migrantes nepaleses que trabajan en Malasia, quienes perciben una indemnización por accidente del trabajo inferior a la recibida por los trabajadores malasios. Desde 1993, sólo los ciudadanos malasios y los residentes permanentes pueden contribuir al Régimen de Seguridad Social y recibir asistencia financiera en caso de accidente del trabajo. Los trabajadores migrantes nepaleses sólo se benefician de la cobertura prevista por la WCA cuando se trata de una indemnización por accidente del trabajo. Sin embargo, muchos de los empleadores nepaleses no cotizan a este régimen. Además, la protección brindada en virtud de la WCA es muy inferior a aquélla que reciben los trabajadores malasios. Por ejemplo, el proceso de presentación de reclamaciones en virtud de la WCA es complicado y el examen médico del trabajador lesionado puede prolongarse más de tres meses. Con arreglo al proceso de presentación de reclamaciones, el empleador también puede reclamar los gastos en que incurrió por el tratamiento de un trabajador lesionado. El hecho de que la mayoría de los trabajadores nepaleses trabajen largas jornadas realizando tareas peligrosas en plantaciones, fábricas y en el sector minero sin equipo de seguridad también aumenta el riesgo de lesiones, lo que a su vez agudiza las consecuencias de la discriminación. En el caso de los trabajadores indocumentados, no se paga indemnización alguna en virtud de ningún régimen. Además, no existen garantías de que los trabajadores indocumentados no sean detenidos al intentar recibir tratamiento médico, lo cual tiene un efecto disuasorio a la hora de denunciar las lesiones. La repatriación de trabajadores lesionados a Nepal es una práctica común. La Embajada de Nepal ha comunicado que, en los últimos tres años, el número de accidentes mortales sufridos por nepaleses en sus lugares de trabajo en Malasia fue de 348 en 2014, 461 en 2015, y 386 en 2016, es decir, un promedio de nueve fallecimientos por semana. En la mayoría de los casos, la causa oficial del fallecimiento fue el paro cardíaco y no se

## Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)

Malasia – Malasia Peninsular (ratificación: 1958)

Sarawak (ratificación: 1964)

practicó ningún examen *post mortem*. Los casos de incumplimiento del Convenio han persistido durante muchos años y la OIT ha ofrecido asistencia técnica al Gobierno de Malasia durante varios años. El orador instó a la Comisión a que formule recomendaciones firmes que aumenten el grado de supervisión de la OIT, con el fin de mantener el compromiso del Gobierno y la asistencia técnica con la participación de todas las partes interesadas. Ello contribuiría a que se adopten nuevas medidas con carácter urgente que fortalezcan el cumplimiento del Convenio, para asegurar un trato igualitario entre los trabajadores malasios y los trabajadores extranjeros con respecto a la indemnización por accidentes del trabajo.

**La miembro trabajadora de Indonesia** puso de relieve que Malasia se ha beneficiado enormemente del empleo de los trabajadores migrantes en varios sectores importantes desde el punto de vista económico, pero que, en cambio, los trabajadores migrantes no han recibido un trato justo. Concretamente, en lo que respecta a la indemnización por lesión laboral, se proporciona a los trabajadores una suma global con arreglo al WCS, en lugar de un pago periódico como garantiza el régimen de seguridad social. Además, esta protección no se extiende a los trabajadores domésticos. Como consecuencia, no se les ofrece ninguna garantía de indemnización en caso de lesión relacionada con el lugar de trabajo. En 2006, Malasia e Indonesia firmaron un memorándum de entendimiento sobre el empleo de trabajadores domésticos. Sin embargo, las brechas existentes propiciaron los abusos generalizados por parte de los empleadores. En 2009, debido al elevado número de quejas recibidas, Indonesia suspendió el envío de trabajadores domésticos a Malasia, hasta que existiera un acuerdo revisado. Refiriéndose al caso de un trabajador doméstico filipino al que se le denegó el acceso a asistencia médica adecuada cuando se lesionó, la oradora señaló que el Gobierno ha incumplido su obligación dimanante del Convenio en relación con la facilitación de protección laboral básica a los trabajadores migrantes. A este respecto, es necesario prever la adopción de medidas integrales y la extensión de la protección social.

**El representante gubernamental** reafirmó que la gestión del bienestar social de los trabajadores extranjeros siempre ha sido una prioridad del Gobierno, como demuestra el undécimo Plan de Malasia (2016-2020). A efectos de hacer realidad las aspiraciones establecidas en ese Plan, el Gobierno emprendió numerosas iniciativas, incluida una revisión de las leyes y los reglamentos laborales, la introducción de la responsabilidad de los empleadores en relación con los trabajadores desde la llegada de estos últimos hasta su regreso a sus países de origen y la introducción de una directriz sobre el alojamiento de los trabajadores extranjeros que cuenten con los servicios básicos. Las cotizaciones al WCS son pagadas únicamente por los empleadores y cubren la indemnización por los accidentes producidos, no sólo durante las horas de trabajo, sino también fuera del horario de trabajo. Además, el régimen no impone un período de calificación para percibir la indemnización. Así, los trabajadores extranjeros perciben la indemnización inmediatamente después de producirse el incidente. La cotización al WCS constituye uno de los requisitos previos que han de autorizarse para la contratación de trabajadores extranjeros. En relación con la declaración formulada sobre los elementos relativos a los procedimientos correspondientes a la licencia retribuida por enfermedad, a la notificación de los accidentes, al pago de la indemnización y a la importancia de la seguridad y salud de los trabajadores, estos elementos ya están integrados en las leyes y los reglamentos laborales vigentes. El Gobierno viene realizando esfuerzos graduales para aumentar las prestaciones disponibles con arreglo al WCS. El Gobierno colabora con los expertos que intervienen en los seguros para revisar la

cuantía y las prestaciones del WCS y dará inicio oportunamente a nuevas deliberaciones con los interlocutores sociales. Manifestó el compromiso pleno e indisoluble del Gobierno con los esfuerzos que se tienen por delante, para garantizar que el WCS esté de conformidad con los requisitos del Convenio.

**Los miembros trabajadores**, tomando nota de la información proporcionada por el representante gubernamental, consideraron que no cabe duda de que las leyes y las prácticas nacionales no están en absoluto en consonancia con el Convenio, y que los trabajadores migrantes son objeto de un trato desigual en lo que respecta a la protección contra los accidentes de trabajo. Éste no es un problema reciente. Sin embargo, habida cuenta del creciente número de trabajadores migrantes, las consecuencias de este comportamiento discriminatorio son cada vez mayores. El WCS es menos favorable que el ESS en lo que respecta a la duración, el nivel y los tipos de prestaciones que reciben los trabajadores en caso de accidente de trabajo. La Comisión de Aplicación de Normas ha recomendado en reiteradas ocasiones que el Gobierno adopte las medidas necesarias para poner la legislación de conformidad con el Convenio, y ha recibido asistencia técnica de la OIT en este sentido. Los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que la discusión logre marcar por fin una diferencia al asegurar que el Gobierno adopte medidas con carácter urgente para solucionar los ámbitos fundamentales que suscitan preocupación, en consulta con los interlocutores sociales del país. Los trabajadores migrantes deben reintegrarse en el régimen ESS y tienen derecho al mismo nivel de indemnización por accidente que los nacionales malasios. Además, el Gobierno debe asegurarse de que se negocien acuerdos especiales con otros Estados ratificantes de los que provienen los trabajadores migrantes, de tal modo que estos últimos puedan beneficiarse del mismo nivel de protección tras regresar a su país de origen. Deben adoptarse las medidas necesarias para que los trabajadores migrantes no documentados no teman ser detenidos ni ser objeto de represalias cuando solicitan asistencia médica tras sufrir un accidente en su lugar de trabajo. Lamentablemente, la discriminación en relación con la indemnización por accidente no es el único ámbito en el que los trabajadores migrantes carecen de protección. Aunque una parte importante de la fuerza de trabajo está compuesta por trabajadores migrantes, Malasia no ha logrado proporcionar a los trabajadores la protección necesaria de sus derechos fundamentales garantizados de conformidad con las normas de la OIT. Los miembros trabajadores expresaron su firme esperanza de que haya un cambio de actitud rápidamente con respecto a esta categoría de trabajadores, especialmente si el Gobierno sigue contratando a más trabajadores migrantes.

**Los miembros empleadores** agradecieron al Gobierno los esfuerzos realizados para superar las dificultades que se planteen a la hora de aplicar el Convenio. Éste exige la igualdad de trato. Al mismo tiempo, la estricta igualdad de trato no debería dar lugar a que se acabe con la protección de que gozan actualmente los trabajadores migrantes con arreglo al WCS, al obligarles a cumplir las condiciones establecidas para poder beneficiarse del ESS. Por consiguiente, deben examinarse soluciones prácticas y el Gobierno debe proporcionar más información a este respecto y formular una declaración clara acerca de la política de empleo de los trabajadores migrantes que está elaborándose actualmente. Los miembros empleadores concluyeron haciendo referencia a la indicación del Gobierno de que celebrará consultas tripartitas sobre estas cuestiones a su debido tiempo, instándole a mantener dichas consultas a la mayor brevedad.

## Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

Teniendo en cuenta la discusión, la Comisión pidió al Gobierno de Malasia que adopte medidas inmediatas, prácticas y efectivas para asegurar que se cumpla el requisito de la igualdad de trato de los trabajadores migrantes y de los trabajadores nacionales previsto en el Convenio.

No obstante, la Comisión hizo un llamado al Gobierno a fin de que acelere sus esfuerzos para abordar esta cuestión de larga data, ya que la necesidad de lograr avances reales es cada vez más apremiante. En concreto, la Comisión pidió al Gobierno de Malasia que, sin demora:

- tome medidas para formular y comunicar su política encaminada a regular la contratación y el trato de los trabajadores migrantes;
- adopte de inmediato medidas para finalizar su labor en lo que respecta a los medios para restablecer la igualdad de trato de los trabajadores migrantes, en particular ampliando la cobertura del Régimen de Seguridad Social de los Empleados a los trabajadores migrantes de una manera que sea efectiva;
- colabore con las organizaciones de empleadores y de trabajadores con miras a elaborar una legislación que asegure la eliminación de las prácticas discriminatorias entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales, especialmente en relación con los accidentes del trabajo;
- concluya acuerdos especiales con otros Estados Miembros que han ratificado el Convenio con el fin de superar las dificultades administrativas que conlleva controlar el pago de la indemnización en el extranjero;
- adopte las medidas legales y prácticas necesarias para velar por que los trabajadores migrantes tengan acceso a la atención médica en caso de accidentes del trabajo, sin temor a ser detenidos o a ser objeto de represalias, y recurra a la asistencia técnica de la OIT con miras a aplicar estas recomendaciones y a establecer mecanismos para superar las cuestiones prácticas que afectan a la aplicación del Régimen de Seguridad Social Nacional a los trabajadores migrantes.

---

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

---

### MAURITANIA (ratificación: 1961)

Un representante gubernamental subrayó que Mauritania se presenta por segunda vez consecutiva ante la Comisión, lo cual ofrece al Gobierno la oportunidad de compartir información sobre los esfuerzos realizados y los proyectos llevados a cabo para dar efecto a las recomendaciones formuladas en la anterior sesión de la Conferencia. Así pues, el Gobierno se ha valido del apoyo técnico de la OIT y cabe felicitarlo por el establecimiento de un proyecto de apoyo a la aplicación de la ley núm. 2015-031 de 10 de septiembre de 2015 que incrimina la esclavitud y reprime las prácticas análogas a la esclavitud (en adelante ley de 2015). Este proyecto, de una duración de cuatro años, permite reforzar los esfuerzos emprendidos por el Gobierno para poner fin a las secuelas de la esclavitud. Cubre los temas de la sensibilización pública y el conocimiento de la problemática del trabajo forzoso; de la mejora de las políticas nacionales y las legislaciones sobre el trabajo forzoso, su aplicación y su evaluación; y del acceso a programas de medios de vida para las víctimas del trabajo forzoso. Tras una larga concertación en la que han participado todas las partes interesadas y con el apoyo de la comunidad internacional, Mauritania adoptó, en 2014, una Hoja de ruta para la lucha contra las secuelas de la esclavitud. Esta Hoja de ruta incluye 29 recomendaciones repartidas en tres apartados: revisión

del marco legal e institucional; sensibilización; y programas económicos y sociales. La responsabilidad de la aplicación de las recomendaciones se ha confiado a un comité interministerial presidido por el Primer Ministro, con el apoyo de un comité técnico de seguimiento compuesto por representantes de diferentes departamentos e instituciones interesados y representantes de otros organismos. En cuanto al apartado legal, conviene recordar la adopción de la ley de 2015 y el establecimiento de tres tribunales penales especiales competentes en materia de esclavitud (en Nuakchot, Nuadibú y Nema); la actualización del reglamento sobre la asistencia judicial y la creación de oficinas de asistencia jurídica; la revisión del marco legal relativo al acceso a la propiedad de bienes raíces y la propiedad patrimonial; la adopción de medidas específicas de seguimiento de la política penal en materia de ejecución de decisiones judiciales relativas a la recaudación de las indemnizaciones por daños y perjuicios adjudicadas a la víctimas; la adopción de una estrategia nacional de institucionalización del género y la formación de las ONG en esta materia; la elaboración del Código del Niño; la generalización de mesas de trabajo regionales de protección de la infancia; la elaboración de una ley marco sobre los actos de violencia basados en el género; el establecimiento de un mecanismo de concertación para facilitar el acceso al registro civil de las personas sin filiación; el establecimiento de un plan de acción nacional de lucha contra el trabajo infantil; el fortalecimiento de las capacidades de la administración del trabajo; la adopción de una guía de buena conducta para las empresas extranjeras que operan en Mauritania y la instauración de controles regulares de dichas empresas; y la revisión de la Ley sobre el estatuto de la magistratura.

Con respecto a la sensibilización, cabe mencionar las campañas de sensibilización destinadas a las personas afectadas a propósito de sus derechos, así como aquellas dirigidas a los actores de la sociedad civil y los medios de comunicación, y a los dirigentes religiosos y los notables tradicionales; el establecimiento de una estrategia nacional de comunicación para luchar contra las secuelas de la esclavitud; la formación de redes y asociaciones de prensa sobre la lucha contra las secuelas de la esclavitud; la adopción de una *fatwa* que deslegitima la esclavitud; la divulgación de una guía de buena conducta para las empresas; la integración de un módulo de formación sobre los derechos humanos y la lucha contra las secuelas de la esclavitud en los programas de alfabetización y para los imames; la difusión en la radio y la televisión de programas de debate sobre la ilegitimidad de las prácticas esclavistas; la formación y la sensibilización de jueces y agentes de aplicación de la ley sobre la ley de 2015; y la conmemoración de un día nacional de lucha contra las secuelas de la esclavitud. Con respecto al último apartado de la Hoja de ruta consagrado al ámbito socioeconómico, los logros más concretos se han dado en la educación, el establecimiento de líneas de crédito para facilitar la financiación de actividades generadoras de ingresos, las formaciones profesionales dirigidas a los jóvenes de zonas en las que se concentran los descendientes de esclavos (*adwabas*), el apoyo a las ONG nacionales para que se ocupen de la ejecución de proyectos de desarrollo en beneficio de las personas afectadas por las secuelas de la esclavitud. También se han realizado progresos en relación con la aplicación de las recomendaciones formuladas por la misión de contactos directos efectuada en octubre de 2016. En cuanto al estudio cualitativo y/o cuantitativo que permitiría plantear de manera concreta y objetiva las cuestiones objeto de debate, lo cual contribuiría a apaciguar el debate y desmitificarlo, tanto a nivel nacional como internacional, se están aprobando sus términos de referencia. Asimismo, se ha atendido la recomendación de que los tres tribunales especiales cuenten con el personal necesario y suficientes recursos materiales y logísticos instalando equipamiento e impartiendo formación al personal

en varias ocasiones. En cuanto a la necesidad de establecer un mecanismo de atención a las víctimas desde el momento en que éstas hacen la denuncia o son identificadas, tal empresa ha sido asumida por la Agencia Tadamoun (Agencia nacional para la lucha contra las secuelas de la esclavitud) o por las organizaciones de la sociedad civil que reciben subvenciones del Estado para estos fines. En lo que se refiere al ámbito socioeconómico, los programas de la Agencia Tadamoun están en curso y se ha aumentado su presupuesto para agilizar la realización de actividades en ese ámbito. La misión también recomendó al Gobierno que evaluara la aplicación de la Hoja de ruta. Esta evaluación se llevó a cabo en abril de 2017; los logros conseguidos han sido expuestos en la presente alocución. La última recomendación formulada por la misión alude a la necesidad de que los interlocutores sociales participen en los mecanismos de seguimiento de las actividades de lucha contra las secuelas de la esclavitud. Ello ya ocurre en el comité de aplicación de la Hoja de ruta, que ha sido ampliado para atender dicha necesidad. En cuanto a la presencia de interlocutores sociales en el órgano deliberante de la Agencia Tadamoun, el decreto que prevé la nominación de sus miembros será revisado para atender la necesidad de aumentar la inclusión. En conclusión, el representante gubernamental recordó que la misión de contactos directos subrayó que se han realizado importantes progresos. Toda la información proporcionada demuestra los esfuerzos realizados por Mauritania para acabar definitivamente con las secuelas de la esclavitud y todas las formas de exclusión o marginalización. Se siguen realizando esfuerzos para llevar a buen puerto esta labor y garantizar la dignidad a todos los mauritanos y ofrecerles oportunidades de desarrollarse.

Los miembros trabajadores reiteraron su profunda preocupación con respecto a la situación de Mauritania en materia de lucha contra la esclavitud, la forma más grave de trabajo forzoso. La recurrencia del examen del caso de Mauritania pone de relieve dicha preocupación. Una de las labores esenciales de la Comisión consiste en evaluar el grado de aplicación de las normas internacionales del trabajo en el terreno. En el caso de Mauritania, la brecha entre las declaraciones de intenciones y su concretización es gigantesca. La organización de la misión de contactos directos de octubre de 2016 no ha puesto fin a las preocupaciones de los trabajadores. Para dar seguimiento a las conclusiones adoptadas por la Comisión en 2016, el Gobierno debería haber llevado a cabo, a escala nacional, una encuesta estadística sobre el trabajo en servidumbre para disponer de los datos objetivos que permitan a las autoridades tomar conciencia de la envergadura del fenómeno y definir las acciones específicas que deberían emprender. Estos datos estadísticos permitirían abrir un debate basado en datos detallados y objetivos. La adopción de la ley de 2015 pone de manifiesto la determinación expresada por el Gobierno de enfrentarse al problema de las prácticas esclavistas. Desgraciadamente, los primeros resultados de la aplicación concreta de esta nueva ley no son tranquilizadores. El establecimiento de tres tribunales especiales constituye un serio progreso. Pero como indica la Comisión de Expertos, más allá de estos tribunales especiales, se debe reforzar y formar toda la cadena penal y dotarla de todos los medios necesarios para que ningún caso de esclavitud quede impune. La creación de una fiscalía y un cuerpo de policía especializados en materia de esclavitud también podría resultar útil. La primera sentencia del Tribunal Especial de Nema, que condenaba a dos personas a una pena de cinco años de prisión de los que cuatro años eran de ejecución condicional, no parece conforme a las exigencias del artículo 25 del Convenio que impone al Gobierno asegurarse de que las sanciones impuestas por la legislación sean realmente eficaces. Razonablemente, una pena de un año de prisión firme no puede constituir una sanción realmente disuasoria y no es en absoluto proporcional a la gravedad del

crimen de esclavitud. Esta sanción no contribuirá a erradicar las prácticas esclavistas. Por otra parte, el mismo tribunal ha refrendado una solución amistosa entre un autor de prácticas esclavistas y su víctima, que retiró la denuncia. Ésta es una muy mala señal que indica a cualquier autor de este tipo de prácticas que puede eludir las acciones penales mediante un acuerdo amistoso con su víctima. El Gobierno deberá también proporcionar datos estadísticos sobre los procesamientos y sus resultados, para poder evaluar los progresos realizados en materia de lucha contra las prácticas esclavistas. El Gobierno debe comprometerse a aplicar plenamente en la práctica las medidas adoptadas en materia de lucha contra la esclavitud y a aprovechar la oportunidad que le ofrece el proyecto Bridge, cuya aplicación prevista hasta septiembre de 2019 constituye un apoyo decisivo para poner fin a las prácticas esclavistas.

El Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (Protocolo de 2014) prevé la obligación de garantizar a las víctimas de trabajo forzoso protección y un acceso a mecanismos para emprender acciones judiciales y obtener reparación adecuadas y eficaces, tales como la indemnización. Para cumplir esta obligación, el Gobierno tiene que poder identificar a las víctimas. Esta tarea es particularmente difícil pues las situaciones de dependencia pueden variar mucho. Es de temer que un gran número de personas en situación de esclavitud ni siquiera sean conscientes de ello y por tanto no denuncien la situación en la que se encuentran. Las campañas de sensibilización que lleguen hasta todas las víctimas de prácticas esclavistas son pues esenciales. Una vez que se identifique a las víctimas, el Gobierno tiene que poder garantizarles una protección que les permita proseguir con los procedimientos para denunciar las prácticas esclavistas de las que han sido víctimas, sin temor a represalias ni a la exclusión social. La ley de 2015 responde en parte a esta obligación de protección y sería útil que el Gobierno proporcionara información relativa a la aplicación en la práctica de estas medidas de protección y a los resultados que han permitido obtener. El Gobierno afirma, a propósito de la Hoja de ruta adoptada en 2014, que se ha implementado el 70 por ciento de las recomendaciones. Sin embargo, la ausencia de indicadores claros y cualitativos que permitan evaluar objetivamente los cambios efectivos en la práctica es fuente de gran inquietud. Numerosos actores sobre el terreno coinciden en afirmar que la pobreza y la educación mantienen un vínculo muy estrecho con la supervivencia de prácticas esclavistas. Las acciones de la Agencia Tadamoun son, por lo tanto, indispensables para proporcionar apoyo a las víctimas y permitirles salir de su situación de dependencia. Así pues, el Gobierno debe seguir dotando a la agencia con los medios necesarios para que pueda lograr llevar a cabo su misión y que sus acciones beneficien prioritariamente a los antiguos esclavos. Convendría además que las organizaciones representativas de los trabajadores y de la sociedad civil puedan tomar parte en las discusiones relativas a las políticas de lucha contra la esclavitud y sus secuelas. Las organizaciones representativas de los trabajadores no están representadas en el Comité interministerial encargado de la aplicación de la Hoja de ruta ni tampoco en la Agencia Tadamoun. Los miembros trabajadores expresaron su profunda inquietud frente a los arrestos de militantes de la Iniciativa por la Recuperación del Movimiento Abolicionista (IRA), que además han sido condenados a largas penas de prisión. Así pues, los Sres. Moussa Ould Bilal Biram y Abdallahi Matala Salek, militantes abolicionistas, fueron inicialmente condenados a quince años de prisión, antes de que los tribunales redujeran estas sentencias a tres años. Resulta chocante que las penas de prisión impuestas a los militantes abolicionistas sean por lo tanto mucho más largas que aquellas impuestas por los tribunales especiales a los autores de prácticas esclavistas. Los últimos arrestos de militantes del IRA datan del 2 de mayo de 2017. La OIT



no puede tolerar estas prácticas. Debe exigirse al Gobierno que ponga fin a la represión contra organizaciones de lucha contra la esclavitud, que anule las detenciones y condenas de militantes de estas organizaciones, y que ordene sin demora la liberación de los militantes que siguen detenidos. El Gobierno debe trabajar en estrecha colaboración con las organizaciones de lucha contra la esclavitud en vez de reprimir sus actividades.

Los miembros empleadores subrayaron que la erradicación del trabajo forzoso es una obligación dimanante del derecho internacional, que se basa en un deber moral fundamental de todos los mandantes de la Organización. La cuestión de la esclavitud y sus secuelas en Mauritania se somete a debate por novena vez en el marco de la Comisión. Este año, se trata de examinar el seguimiento del que han sido objeto las conclusiones anteriores de la Comisión, es decir, las acciones que realmente ha llevado a cabo Mauritania para erradicar para siempre el trabajo forzoso y la esclavitud y para sancionar a los autores y apoyar a las víctimas. Tal como subrayó la Comisión de Expertos, se han tomado varias medidas: la creación de la Agencia Tadamoun; la adopción de una Hoja de ruta cuya aplicación depende de un comité técnico interministerial; la adopción en 2015 de una ley que tipifica como delito la esclavitud y prevé la posibilidad de que las asociaciones de defensa de los derechos humanos puedan emprender una acción ante los tribunales y de una ley que instaura un sistema de asistencia judicial, así como el establecimiento de tres tribunales especiales. Además de estos esfuerzos que deben fomentarse y recibir apoyo, dos eventos recientes revisten también una importancia particular: la ratificación por Mauritania, en marzo de 2017, del Protocolo de 2014 que pone de manifiesto el firme compromiso del Gobierno de erradicar en la práctica todas las formas de trabajo forzoso. Por otra parte, el Gobierno recibió la misión de contactos directos de la OIT que pudo comprobar los esfuerzos realizados, así como los avances logrados para erradicar el trabajo forzoso y proteger a las víctimas. Es necesario esperar un tiempo antes de que los esfuerzos tendientes a cambiar la actitud ante la cuestión de la esclavitud — fenómeno vinculado con factores históricos, culturales y religiosos — permitan obtener resultados. Sin embargo, las autoridades mauritanas no pueden confiarse y deben seguir por el mismo camino, con el apoyo de la comunidad internacional.

Los miembros empleadores se refirieron a cuatro temas tratados por la Comisión de Expertos en su observación basándose en las informaciones recopiladas por la misión de contactos directos. En primer lugar, con relación a la cuestión de la aplicación efectiva de la legislación nacional, resulta esencial asignar recursos y medios materiales a los tres tribunales especiales. A este respecto, el Gobierno debería presentar cifras sobre el número de casos tratados, la indemnización de las víctimas y las sanciones impuestas. Asimismo, resulta alentador comprobar que el Gobierno colabora con las autoridades locales y religiosas para fomentar una mayor conciencia de los nuevos mecanismos de protección jurídica. Además, el Gobierno se beneficia de una asistencia técnica, en particular mediante el proyecto Bridge, para reforzar las capacidades de toda la cadena de actores en este ámbito. En cuanto a conocer la situación real de la esclavitud, conviene alentar al Gobierno a que solicite la asistencia técnica de la OIT para disponer de un estudio cualitativo y cuantitativo que permita conocer la dimensión del fenómeno en 2017 y las actividades y las poblaciones de que se trata, tal como subrayó la misión de contactos directos. En lo atinente a las acciones inclusivas y coordinadas, el Gobierno indicó que mantiene un diálogo inclusivo y abierto sobre la erradicación de la esclavitud y que sus esfuerzos se centran en la educación, la sensibilización de la opinión pública y el desarrollo de progra-

mas de lucha contra la pobreza. Los miembros empleadores alientan encarecidamente al Gobierno a que intensifique los esfuerzos realizados al respecto, teniendo en cuenta que la pobreza y la ignorancia propician prácticas abusivas. Los interlocutores sociales saben que deben desempeñar su función consistente en informar a sus miembros y formarlos, para que éstos ejerzan sus actividades respetando la ley. En ese sentido, las organizaciones de empleadores nacionales desean participar activamente en todo proceso establecido para luchar contra el trabajo forzoso y la esclavitud. Sólo una estrategia de unión nacional basada en conclusiones objetivas tendrá alguna posibilidad de reportar beneficios en el terreno. Por último, en relación con la identificación y protección de las víctimas, la misión de contactos directos observó que la relación existente entre éstas y sus amos es pluridimensional y que la dependencia económica, social y psicológica en la que se encuentran presenta diversos grados y comporta una amplia gama de situaciones que exigen un conjunto de medidas complementarias. El programa global y transversal que ha de desarrollar el Gobierno debe apuntar a deshacer la modalidad de dependencia en la que se encuentran dichas víctimas. La misión recomendó al Gobierno que las atienda en cuanto presenten denuncias para protegerlas de toda presión social, tradicional o familiar. En conclusión, los miembros empleadores recordaron que, por ningún motivo, se puede organizar actividades de trabajo forzoso por iniciativa de un gobierno, autoridad pública o empresa, sea cual fuere. Si se descubren prácticas de trabajo forzoso o esclavitud, las víctimas de estas prácticas deben ser identificadas y protegidas. Además, los beneficiarios de esas prácticas ilegales deben ser identificados y, después de un juicio imparcial, ser objeto de sanciones eficaces en forma proporcional a la gravedad de las faltas cometidas.

Un miembro trabajador de Mauritania se refirió a las diferentes medidas adoptadas por el Gobierno, especialmente a la adopción de la ley de 2015, destacando que la esclavitud se considerará en adelante como un crimen de lesa humanidad por el cual podrán imponerse penas de diez a veinte años de prisión; la creación de tres cursos especializados; la adopción de la Hoja de ruta; la creación de la Agencia Tadamoun; y la ratificación del Protocolo de 2014. Sin embargo, persisten prácticas vinculadas con la esclavitud, enraizadas en viejas costumbres y sus manifestaciones constituyen casos preocupantes que subrayan la necesidad de proseguir y profundizar la lucha. Esta lucha será de largo aliento y las asociaciones que comprenden a representantes de antiguas víctimas y de antiguos esclavistas deben realizar campañas sostenidas en todos los medios sociales con el fin de afianzar la igualdad de todos en todas las conciencias. Debe combatirse la indiferencia de las autoridades administrativas, judiciales y policiales ante estas manifestaciones y el Estado debe implicar a los ciudadanos en esta lucha. La educación de las nuevas generaciones debe tener presente esta lacra e inculcar una conciencia ciudadana nueva hecha de igualdad, de justicia social, de libertad y de responsabilidad. Deben elaborarse programas descentralizados de desarrollo local en las zonas rurales, urbanas y semiurbanas del país, que se llevarán a cabo con la implicación efectiva de ciudadanos de todas las capas sociales. Los programas de radio y de televisión sobre las secuelas de la esclavitud, dando la palabra a todos los implicados, tanto víctimas como esclavistas, permitirán que la población tenga sus propias convicciones. En el siglo XXI, es inadmisibles que persista en Mauritania la esclavitud y que las autoridades públicas practiquen la «política del avestruz», no emprendiendo estrategias radicales para erradicar esas prácticas. Es asimismo necesario que los asociados para el desarrollo apoyen a Mauritania en la realización de programas participativos dirigidos a la ejecución de obras destinadas a las poblaciones sumamente po-

bres, con el fin de permitir que las antiguas víctimas de esclavitud puedan eludir la asistencia de los antiguos amos para convertirse en autónomos. La movilización de la sociedad civil, de los sindicatos y de las fuerzas económicas y políticas en un movimiento nacional a favor de la erradicación de las secuelas de la esclavitud, constituye una prioridad esencial. El miembro trabajador consideró que el comité técnico interministerial no afrontó de manera suficiente este desafío, que requiere el compromiso de todos.

**Otra miembro trabajadora de Mauritania**, expresándose en nombre de la Unión de Trabajadores de Mauritania (UTM) y de la intersindical compuesta de 20 centrales sindicales de las 28 con que cuenta Mauritania, recordó los enormes progresos realizados, que vienen a dar testimonio de la voluntad del Gobierno de erradicar definitivamente las secuelas de la esclavitud. Entre estos progresos, se pueden citar la adopción de la ley de 2015 y de sus textos de aplicación. Se trata de un arsenal jurídico completo que tiene en cuenta las especificidades de la sociedad mauritana, y que fue elaborado de manera inclusiva. Para la aplicación de esta ley, bien acogida por toda la sociedad civil y los asociados extranjeros, las autoridades establecieron tres tribunales especiales que abarcan a todo el territorio nacional cuyo personal se benefició de una formación adecuada. Las secuelas de la esclavitud se vinculan fundamentalmente con la pobreza y con un déficit educativo. Por tal razón, las autoridades crearon la Agencia Tadamoun, cuyos programas se orientan a la construcción de escuelas y centros sanitarios, y a la prestación de servicios básicos, incluidos el agua, el alumbrado y las carreteras, así como a la financiación de actividades generadoras de ingresos en las zonas *adwaba*, habitadas, en su mayoría, por antiguos esclavos. La organización conjunta con la Confederación Sindical Internacional (CSI) de un taller subregional sobre las formas contemporáneas de esclavitud, ha permitido establecer un plan de acción nacional de lucha contra las secuelas de la esclavitud. La libertad de expresión, al igual que la libertad sindical y el libre acceso a la información, son una realidad en Mauritania. Estos hechos innegables ponen de manifiesto la voluntad política real y los progresos realizados, que deben continuar con el apoyo de la OIT y la CSI, y con una mayor implicación de los sindicatos en todas las estructuras y programas de que se trata, incluida la Agencia Tadamoun. La miembro trabajadora desea que este caso sea citado por la Comisión como caso de progreso, lo que sería un estímulo muy valorado para seguir avanzando.

**El miembro empleador de Mauritania** recordó que desde 2015 Mauritania ha intervenido ante la Comisión en tres ocasiones. La inclusión de Mauritania en la lista de casos es tanto más paradójica cuanto que no parece tener en cuenta los esfuerzos realizados para aplicar las recomendaciones de la Comisión. Sin embargo, el Gobierno ha puesto en marcha un conjunto de medidas entre las cuales figuran la penalización de la esclavitud, la creación de cursos especiales y la creación de la Agencia Tadamoun, que lleva a cabo numerosos proyectos de infraestructuras, escolares y de otro tipo en beneficio de las poblaciones afectadas. Estas actuaciones se inscriben en el marco de la Hoja de ruta y también se concretan a través del proyecto Bridge, coordinado por la OIT. El miembro empleador estimó que, en un espíritu de sentido común, de lógica y de equidad, se debería haber felicitado a Mauritania o cuando menos se la debería haber estimulado y apoyado con miras a reforzar y consolidar los importantes esfuerzos que despliega para erradicar las secuelas de la esclavitud.

**El miembro gubernamental de Malta**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Noruega y Serbia, reiteró su compromiso con la ratificación y aplicación universales de los convenios fundamentales de la OIT, e instó a todos los países a que protejan y preconicen todas

las libertades y derechos humanos. El cumplimiento del Convenio es esencial para el compromiso contraído por Mauritania, en virtud del Acuerdo de Cotonú, de respetar la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos. La misión de contactos directos reconoció los avances realizados, en particular, los esfuerzos desplegados para hacer cumplir la ley de 2015, así como el establecimiento de tribunales en Nema, Nouakchott y Nouadhibou, que están operativos actualmente. Acogió con agrado la estrecha cooperación con la OIT, así como el fortalecimiento de los actores, con inclusión de la policía y las autoridades judiciales, para detectar prácticas análogas a la esclavitud. Con el fin de luchar contra la impunidad y de erradicar la esclavitud en todo el país, debe enjuiciarse efectivamente a los perpetradores, y las sanciones deben ser suficientemente disuasorias y aplicarse de manera apropiada. Es esencial tener una visión precisa de la situación de la esclavitud en el país, con objeto de orientar de manera específica las intervenciones públicas. El Gobierno debería realizar un estudio para proporcionar datos cualitativos y cuantitativos y análisis sobre las prácticas de esclavitud. También es primordial que el Gobierno colabore con la sociedad civil, en particular los interlocutores sociales y las autoridades religiosas, en la lucha contra la esclavitud, y que siga sensibilizando a la opinión pública. Instó al Gobierno a que vele por que se brinde protección y asistencia a las víctimas, con el fin de que puedan ejercer sus derechos, y alentó a que se apliquen las 29 recomendaciones de la Hoja de ruta de 2014 para la lucha contra las secuelas de la esclavitud. También deben proporcionarse a la Agencia Tadamoun los medios necesarios para que cumpla su mandato. El miembro gubernamental tomó nota de labor de esta última orientada a las zonas propensas a las prácticas de esclavitud, en las que el Estado está poco presente. Expresó su continua disposición a cooperar con el Gobierno con el fin de promover el desarrollo y el pleno goce de los derechos humanos.

**La miembro gubernamental de Suiza** lamentó que este caso se someta nuevamente a la Comisión. Este hecho pone de relieve la urgencia que reviste luchar de manera rápida y eficaz contra todas las formas de esclavitud. Si bien se han realizado avances gracias al establecimiento de tres tribunales especiales y a la labor llevada a cabo por la Agencia Tadamoun, deben seguir realizándose esfuerzos en colaboración con la OIT. La puesta en práctica efectiva de las leyes y su estricta aplicación son elementos indispensables para luchar plenamente contra el trabajo forzoso. Es preciso alentar al Gobierno a que prosiga sus actividades de prevención y de comunicación, así como el diálogo con los interlocutores sociales para lograr el compromiso de todos los actores. Por último, la miembro gubernamental expresó su esperanza de que el Gobierno pueda adoptar medidas de protección de las víctimas.

**El miembro trabajador de Nigeria**, hablando asimismo en nombre del miembro trabajador de Ghana, saludó los progresos realizados gracias a las labores de la Comisión y al apoyo de la OIT a lo largo de los años. Se ha establecido una comisión técnica interministerial, dirigida por el Primer Ministro, y los tribunales han enjuiciado algunos casos de esclavitud. El Gobierno también se propone llevar a cabo investigaciones con miras a determinar la profundidad del problema y a evaluar los progresos. Sin embargo, queda mucho por hacer. La esclavitud está firmemente arraigada en la estructura social del país, además de ser una cuestión compleja. La historia de Nigeria y Ghana en relación con la esclavitud demuestra que abordar este fenómeno tan profundamente arraigado y socialmente complejo exige que todos los actores estatales y sociales se enfrenten a la existencia de la esclavitud, la deslegitimen y se comprometan a erradicarla concertando esfuerzos. Dado el alcance de la legitimidad social de la esclavitud en Mauritania, ésta no puede abordarse como un asunto penal o un

problema social ordinario. No es realista esperar que las instituciones arraigadas en sus tradiciones investiguen, persigan y erradiquen la esclavitud con celeridad. Es lógico esperar que las víctimas de la esclavitud y los activistas que luchan contra ella no confíen en estas instituciones. El Gobierno, como principal responsable, debería proseguir sus esfuerzos, pero es hora de realizar un llamamiento para que se cree una comisión contra la esclavitud con facultades especiales de investigación, procesales y de promoción de políticas que supervise la erradicación de la esclavitud y de sus secuelas en Mauritania. El miembro trabajador instó al Gobierno a que aliente a participar a los sindicatos y a que siga solicitando la asistencia técnica de la OIT para mejorar la situación.

**El miembro gubernamental de los Estados Unidos** recordó que, en los últimos años, el Gobierno ha adoptado algunas medidas iniciales para enfrentar el problema de la esclavitud. En este sentido, cabe señalar la Hoja de ruta de 2014, la ley de 2015 y la ratificación del Protocolo de 2014. Además, el Gobierno aceptó la misión de contactos directos enviada para dar seguimiento a las conclusiones formuladas por la Comisión en 2016. Si bien estas acciones son indicadores satisfactorios del reconocimiento por parte del Gobierno de un problema que persiste y de su función en la lucha contra la esclavitud y sus secuelas, los esfuerzos encaminados a poner fin a esta práctica y a enjuiciar a los responsables con arreglo a la legislación siguen siendo inapropiados. Aunque se establecieron tres tribunales especiales, hasta la fecha hubo sólo dos condenas de responsables de esclavitud. Los fondos y el personal con los que cuentan estos tribunales siguen siendo insuficientes. Los informes indican que la policía y las autoridades judiciales son renuentes a investigar o a entablar juicios. El Gobierno ha de velar por que las autoridades competentes cuenten con los recursos necesarios para hacer desaparecer las secuelas de la esclavitud, al tiempo que se aumentan las actividades de concienciación. En concreto, el Gobierno ha de aportar todos los fondos y el personal necesarios a los tres tribunales encargados de luchar contra la esclavitud, investigar los casos de esclavitud y entablar las acciones judiciales pertinentes de forma efectiva, garantizar que todos los miembros de la sociedad civil de Mauritania puedan manifestar de forma pacífica su apoyo o su disconformidad, en especial los activistas que luchan contra la esclavitud, desistir de emprender acciones judiciales por motivos políticos contra los abolicionistas, como el juicio reciente de 13 miembros del IRA, y permitir que la Agencia Tadamoun lleve a cabo su cometido de identificar a propietarios de esclavos y entregarlos a la justicia, y proporcionar servicios de asistencia y rehabilitación a las víctimas de esclavitud. El miembro gubernamental instó al Gobierno a que aproveche al máximo la asistencia técnica proporcionada por la OIT y logre avances decisivos hacia la erradicación total de la esclavitud, comprendidas sus secuelas y sus formas contemporáneas.

**Un observador en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI)** hizo constar que, aunque el fenómeno abominable de la esclavitud constituye una afrenta para la comunidad internacional, un insulto a la humanidad y una grave violación de los derechos humanos, sigue existiendo en Mauritania. El Gobierno de este país continúa ocultando y asfixiando a la realidad de toda una población sometida y condenada a vivir en situaciones de extrema pobreza y exclusión. Esta inquietante situación destruye en las víctimas toda esperanza de cambiar de condición y de integrarse en la vida activa. Los ex esclavos se enfrentan a la falta de medidas integrales de readaptación y reintegración. El acoso, la intimidación, la expropiación de tierras y la discriminación en el empleo, así como la falta de oportunidades, los debilitan y los mantienen dependientes de sus dueños. La Comisión de Expertos hace referencia a la Agencia Tadamoun creada supuestamente para fomentar el

desarrollo económico y social de la población harratine. Esta agencia tiene tres misiones, una de las cuales es la lucha contra las secuelas de la esclavitud. Sin embargo, el Estado no tiene intención de emprender acciones concretas y prefiere tomar medidas para satisfacer a la opinión internacional. Corresponde por lo tanto a la legislación territorial permitir que los ex esclavos tengan acceso a la tierra y a tribunales especiales que, en la práctica, no son operativos debido a que no existen textos que regulen su aplicación. Pese a las dificultades evidentes, como la falta de estructuras de acogida, de asistencia material o de indemnización por daños y perjuicios, medidas que permitirían a las víctimas lograr la autonomía económica, y la falta de voluntad gubernamental de encauzar el fenómeno, los esclavos siguen manifestando su deseo de abandonar a sus amos. Existen múltiples cuestiones, ya se trate de los trabajadores del servicio doméstico, de las víctimas de la trata de personas enviadas a Arabia Saudita, cuyas denuncias no se han recibido, o de los testimonios de diez ex esclavos que abandonaron a sus dueños en 2016. El observador estima que las medidas adoptadas que menciona el Gobierno y las informaciones que ha transmitido no son fiables ni exactas. Se espera que las recomendaciones de la Comisión de Expertos relacionadas con la aplicación de la Hoja de ruta sean realmente llevadas a la práctica por el Gobierno con la colaboración de todas las partes interesadas.

**El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela** valoró las informaciones proporcionadas por el representante gubernamental y resaltó la buena disposición del Gobierno al haber aceptado la visita de una misión de contactos directos en octubre de 2016. Se refirió en particular a las cortes especiales competentes en materia de esclavitud — tribunales que son operativos, dotados del personal necesario y de los recursos adecuados —, expresando la esperanza de que pronuncien condenas justas y ejemplares. También destacó la cooperación técnica que la Oficina está llevando a cabo en Mauritania para la aplicación de la legislación y la erradicación de las secuelas de la esclavitud, así como el nivel de cumplimiento de las recomendaciones que figuran en la Hoja de ruta contra las secuelas de la esclavitud. Habida cuenta de la buena disposición y del compromiso del Gobierno de Mauritania, consideró que la Comisión debería tener presente los aspectos positivos del caso, adoptando conclusiones objetivas y equilibradas, y seguir alentando y apoyando al Gobierno en sus esfuerzos para erradicar el trabajo forzoso y sus secuelas.

**La miembro trabajadora de España** destacó que en muchos centros oficiales se niega la existencia de la esclavitud, lo cual perjudica e inhibe la lucha para poner fin a la misma. El Gobierno debería trabajar de manera seria con las organizaciones antiesclavistas, en vez de criminalizar y perseguir a dichas organizaciones y a sus miembros. En efecto, en lugar de centrarse en abordar las reclamaciones de los mauritanos, entre éstos, descendientes de esclavos o de antiguos esclavos, quienes siguen protestando por su falta de oportunidades, el Gobierno ha señalado a los activistas antiesclavistas como responsables de las manifestaciones. Existe un gran número de casos de malos tratos y de persecución contra estas organizaciones y sus miembros. El Sr. Biram Dah Abeid, un activista destacado, fue liberado recientemente gracias a los grandes esfuerzos de grupos de defensores de los derechos humanos que consiguieron una victoria en la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, se teme que vuelva a ser detenido. Además, el Sr. Amadou Tidjane Diop fue arrestado en junio de 2016, junto con otros 12 miembros de la Iniciativa para la Recuperación del Movimiento Abolicionista (IRA). Su arresto estaba relacionado con una manifestación espontánea entre los habitantes de Boumatou, barrio donde viven una gran mayoría de los harratines, descendientes de los esclavos que habían sido amenazados con ser desalojados en julio

de 2016. A pesar de los registros y allanamientos arbitrarios, la policía fue incapaz de establecer la conexión entre los activistas de la IRA y la manifestación en el barrio de Boumatou. Durante su detención, los activistas arrestados fueron víctimas de torturas, maltratos, y amenazas de muerte. En el 2008, la IRA solicitó que se le reconociera su personalidad jurídica, hasta la fecha no ha sido ni reconocida ni autorizada por las autoridades. Por lo tanto, cada activista de la IRA corre el riesgo de ser condenado por pertenencia a una organización no reconocida en cualquier momento. Las organizaciones de la sociedad civil y sus activistas han demostrado su capacidad y determinación por ser parte de la solución. Deberían ser apoyados y no perseguidos.

**El miembro gubernamental de Egipto** dio las gracias al Gobierno por facilitar información sobre las actuaciones de sus autoridades para hacer frente al problema de la esclavitud, que incluyen la promulgación de leyes, la creación de tribunales especiales y la organización de campañas de sensibilización y de sesiones de formación. El Gobierno ha desarrollado una estrategia de lucha para abordar esta cuestión. El miembro gubernamental expresó la esperanza de que se proporcione la asistencia técnica solicitada por el Gobierno.

**El miembro empleador de Argelia** constató con satisfacción que la cuestión de la esclavitud se ha tomado a cargo firmemente en la ley fundamental del país, que constituye la referencia y el anclaje jurídico de los textos legislativos y reglamentarios subsiguientes que penalizan todas las formas de trabajo forzoso. Se felicitó por este gran avance de los esfuerzos desplegados por el Gobierno para poner su legislación en conformidad con el Convenio, esfuerzos que merecen todo el apoyo y el acompañamiento de la Comisión.

**El miembro gubernamental de Argelia** subrayó que de las informaciones facilitadas por el representante gubernamental se desprende que las medidas adoptadas para combatir el trabajo forzoso revisten un carácter práctico y eficaz y que se inscriben en la aplicación de la Hoja de ruta para luchar contra las secuelas de la esclavitud. Más allá de las medidas encaminadas a reforzar el marco legislativo e institucional, también se han adoptado medidas de sensibilización y de formación de los actores afectados y, paralelamente, se ha establecido un mecanismo de seguimiento al que se han asociado todas las partes interesadas y la sociedad civil. Parece, pues, que se han registrado muchos resultados positivos y que existe una movilización colectiva para aplicar las medidas encaminadas a combatir el trabajo forzoso. Por consiguiente, procede saludar los esfuerzos desplegados por Mauritania y seguir apoyándola para que mantenga este rumbo.

**La miembro trabajadora de Francia** se refirió al informe de la Comisión de Expertos subrayando que «las víctimas de la esclavitud se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad que requiere medidas específicas por parte del Estado» y que «desconocen sus derechos y si denuncian una situación puede ejercerse una presión social muy fuerte sobre ellas». A este respecto, el Gobierno ha ratificado el Protocolo de 2014 que afirma que la supresión efectiva y sostenida del trabajo forzoso implica medidas con el fin de proporcionar a las víctimas protección y acceso a mecanismos de recurso y de reparación apropiados y eficaces como la indemnización, y la necesidad de identificar y de proteger a las víctimas a fin de permitir su readaptación y prestarles asistencia y apoyo. Cabe felicitar de esta ratificación y de los esfuerzos desplegados en materia legislativa, pero ahora es esencial aplicar el conjunto de estas disposiciones con el fin de erradicar las prácticas esclavistas en Mauritania, en donde un número muy importante de personas se ven reducidas a la esclavitud. Los que se atreven a dar el paso de presentar denuncias ante las autoridades afrontan en el mejor de los casos a la banalización de la

situación y, en el peor, la represión policial y la devolución al amo. En 2009, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de esclavitud realizó una visita a Mauritania y señaló que la ausencia de otros medios de subsistencia, el analfabetismo y la falta de información, así como el recurso a la religión, contribuyen a mantener la dominación de los amos. Las organizaciones que luchan contra la esclavitud ofrecen diferentes tipos de ayuda a las víctimas, como alojamiento, programas de formación y de alfabetización e informaciones relativas a sus derechos. Sus actividades afrontan graves obstáculos y a sus miembros activos se les persigue judicialmente. Recordando que el Protocolo de 2014 afirma la necesidad de asociarse y de consultar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, la miembro trabajadora exhortó al Gobierno a dar muestras de compromiso y a cooperar con los interlocutores sociales y con la sociedad civil a fin de aplicar la ley de 2015 al objeto de erradicar la esclavitud y poner fin a la impunidad.

**El representante gubernamental** dio las gracias a los delegados que intervinieron en el debate y, en particular, a quienes hicieron un esfuerzo por comprender la situación, reconocieron los logros concretos alcanzados por Mauritania en la lucha contra las secuelas de la esclavitud y alentaron al país a perseverar en tal empresa. El Gobierno coopera con los organismos internacionales, en particular con el Consejo de Derechos Humanos, y da efecto a las recomendaciones que éstos formulan. Este espíritu de apertura y cooperación refleja la voluntad del Gobierno de convocar a todas las partes interesadas en participar en la resolución de esta cuestión, que tiene que ver con los vestigios de la historia. El Gobierno procede conforme a sus convicciones y su sentido del deber, y no a presiones de ningún tipo. El Gobierno tendrá en cuenta las preocupaciones expresadas por ciertos oradores, en particular aquéllas de quienes representan a los trabajadores. En este sentido, los programas puestos en marcha en la actualidad abordan precisamente algunas de esas preocupaciones. Es absolutamente lamentable advertir la exageración de ciertos planteamientos y la falta de reconocimiento de los logros alcanzados. Esa actitud de negación no ayuda a las víctimas. Es preciso desplegar y conjugar todos los esfuerzos para hacer frente a la necesidad imperativa de comprender bien la situación de las víctimas. Concluyó su intervención reiterando que el Gobierno está actuando y que tomará en consideración las preocupaciones expresadas, especialmente en lo que respecta al estudio que ya está programado en el marco del proyecto Bridge.

**Los miembros empleadores** declararon haber tomado nota de las múltiples iniciativas adoptadas para prevenir toda forma de trabajo forzoso en Mauritania, identificar y proteger a las víctimas de esclavitud y sancionar los abusos constantes en la materia. En este contexto, cabe recordar que los mandantes de la OIT tienen la responsabilidad colectiva de garantizar que en el siglo XXI los derechos sociales fundamentales son respetados por el conjunto de los Estados Miembros. Toda queja en este ámbito debe ser examinada seriamente por las autoridades nacionales, en particular por los funcionarios y los magistrados competentes e independientes. Así debe ocurrir con el trabajo forzoso que debe erradicarse sin demora de manera permanente. Cabe felicitar por los esfuerzos desplegados por el Gobierno. Sin embargo, la erradicación de la esclavitud requiere un arsenal de medidas preventivas y correctivas permanentes. Por lo tanto, el Gobierno debe proseguir sus esfuerzos especialmente en lo que se refiere a:

- reforzar la eficacia y las capacidades de todos los eslabones del sistema administrativo y judicial;
- recabar, analizar y proporcionar periódicamente informaciones sobre el número de casos de esclavitud denunciados ante las autoridades, el número de casos

que han dado lugar a una demanda judicial, las indemnizaciones otorgadas a las víctimas y las sanciones impuestas ;

- continuar aplicando las 29 recomendaciones de la Hoja de ruta, en particular aquellas relativas a la asistencia concedida a las víctimas y su indemnización así como a la lucha contra la pobreza,
- garantizar que el comité técnico interministerial evalúe el impacto de las medidas adoptadas en el marco de la Hoja de ruta implicando en forma activa a todos los actores de la sociedad civil, las autoridades religiosas y los interlocutores sociales, incluidos los sindicatos representativos;
- sensibilizar a la sociedad civil de forma todavía más eficaz, habida cuenta de las raíces culturales de la esclavitud que están arraigadas profundamente en las mentalidades y que oponen todavía fuerzas contrarias a los esfuerzos del Gobierno.

Los miembros trabajadores acogieron con beneplácito la voluntad política manifestada por el Gobierno de hacer de la lucha contra la esclavitud y sus secuelas una de sus prioridades. No obstante, el Gobierno debe asegurar la concordancia entre sus declaraciones y los resultados de sus acciones. A tal fin, es conveniente que en Mauritania se recopilen datos estadísticos relativos a la esclavitud en todo el país de forma permanente y sistemática. La OIT cuenta con unos conocimientos especializados de los que podría beneficiarse Mauritania. Se requiere una estricta aplicación de la ley de 2015, a efectos de asegurarse de que se realicen efectivamente investigaciones respecto de los responsables de prácticas de esclavitud. Estos últimos deben ser enjuiciados y condenados a penas proporcionales a la gravedad del delito cometido, con el fin de garantizar un efecto disuasorio del dispositivo represivo. En un caso de esclavitud debe excluirse toda posibilidad de arreglo amistoso. Se invita asimismo al Gobierno a que establezca una fiscalía y un cuerpo de policía especializados en la lucha contra la esclavitud. La justicia debe estar dotada de medios suficientes para garantizar que los procesos incoados ante los tres tribunales especiales sean tratados en un plazo razonable. Las autoridades encargadas de esos procesos deben tener formación y el público debe estar sensibilizado en relación con las infracciones vinculadas con la esclavitud, a efectos de poner fin a las reticencias de la policía y de las autoridades judiciales comprobadas en el tratamiento de las reclamaciones. La eficacia y el éxito de los procesos en materia de esclavitud pasarán por el desarrollo y la puesta en práctica de campañas de sensibilización dirigidas al gran público, a las víctimas de la esclavitud, a la policía y a las autoridades administrativas, judiciales y religiosas. Exigirán asimismo que se otorgue a las víctimas protección y medios de subsistencia, desde su identificación o desde la presentación de una reclamación. A este respecto, se solicita al Gobierno que comunique informaciones estadísticas relativas a los procesos incoados, así como informaciones sobre la aplicación práctica de las medidas de protección previstas en la ley de 2015. El Gobierno deberá desarrollar indicadores claros, cualitativos y objetivos que permitan medir los resultados obtenidos en la lucha contra las prácticas esclavistas. Este punto reviste especial importancia para el análisis de los resultados obtenidos en el marco de la Hoja de ruta. Además, la Agencia Tadamoun deberá beneficiarse de todos los medios necesarios para la consecución de los importantes objetivos que se le asignan, con miras a apoyar y empoderar a las comunidades o a las personas afectadas por la esclavitud. El Gobierno debe aprovechar plenamente la oportunidad de apoyo que le brinda el proyecto Bridge para aplicar estas recomendaciones. Además, es una necesidad imperiosa la implicación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en todas las iniciativas de lucha contra la esclavitud, permitiendo especialmente que estos actores participen en los trabajos de la

Agencia Tadamoun y del comité interministerial encargado de la aplicación de la Hoja de ruta. Por último, el Gobierno debe liberar, en los más breves plazos, a los miembros del IRA aún encarcelados, y terminar, en lo sucesivo, de obstaculizar el trabajo de las organizaciones de lucha contra la esclavitud. Por el contrario, el Gobierno debe cooperar con estas organizaciones a efectos de que sean mayores las oportunidades de éxito en la erradicación de la esclavitud en el país. Para elaborar todas estas recomendaciones, que coinciden en buena medida con las formuladas por los miembros empleadores, se solicita al Gobierno que recurra a la asistencia técnica de la OIT.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración oral realizada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión también tomó nota de los esfuerzos que el Gobierno indica que ha realizado en la lucha contra la esclavitud y las secuelas de la esclavitud e instó al Gobierno a proseguir estos esfuerzos. Sin embargo, la Comisión expresó su profunda preocupación por el hecho de que, a pesar de las numerosas discusiones que se han realizado en la Comisión, la esclavitud siga estando muy extendida. Además, la Comisión lamentó que el Gobierno sólo haya procesado a un número reducido de responsables del delito de esclavitud desde que este caso se discutió por última vez en la Comisión.

Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión urgió al Gobierno de Mauritania 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 se les impongan y cumplan condenas que sean proporcionales al delito cometido;
- proporcione información sobre el número de casos de esclavitud denunciados ante las autoridades, y especifique en cuántos de estos casos se han interpuesto acciones judiciales, así como el número y la naturaleza de las condenas pronunciadas;
- transmita información sobre las medidas correctivas adoptadas en relación con las víctimas;
- refuerce la inspección del trabajo y otros mecanismos de aplicación pertinentes para combatir la imposición de trabajo forzoso;
- cree unidades especializadas en el Ministerio Público y las fuerzas del orden con capacidad para reunir pruebas e iniciar los procesos judiciales correspondientes;
- vele por que los procesos judiciales ante los tribunales especiales por delitos de esclavitud se sustancien y tramiten en el debido plazo, y se realicen campañas de sensibilización pública en relación con las condenas;
- desarrolle indicadores claros y objetivos para evaluar la plena aplicación de la Hoja de ruta para combatir las secuelas de la esclavitud;
- realice un análisis completo sobre la naturaleza y la incidencia de la esclavitud como base para tomar mejores medidas para erradicarla;
- aumente la visibilidad de las campañas de sensibilización destinadas a la población en general, las víctimas, la policía, las autoridades administrativas y judiciales y las autoridades religiosas;
- vele por la integración social y económica de las víctimas de esclavitud proporcionando acceso a los servicios y recursos que les permitan reconstruir sus vidas y evitar volver a ser esclavos;
- proporcione información detallada sobre las operaciones, programas y recursos de la Agencia nacional para la lucha contra las secuelas de la esclavitud, la inserción social y la lucha contra la pobreza, o «Tadamoun», y

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

Paraguay (ratificación: 1967)

- **vele por que las víctimas que han denunciado su situación reciban protección frente a las represalias y la presión social y libere sin condiciones a quienes han denunciado públicamente la esclavitud.**

A este respecto, la Comisión pidió al Gobierno que solicite activamente la asistencia técnica de la OIT a fin de cumplir las recomendaciones y que también acepte una misión de alto nivel. Asimismo, la Comisión pidió al Gobierno que informe detalladamente en la próxima reunión de la Comisión de Expertos, que se celebrará en noviembre de 2017, sobre las medidas adoptadas para aplicar estas recomendaciones.

### PARAGUAY (ratificación: 1967)

Un representante gubernamental indicó que la Autoridad Administrativa del Trabajo en el país ha conocido, desde el año 2013, un importante desarrollo institucional, con la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Ministerio de Trabajo), una entidad con objetivos y misiones específicos en los temas sociolaborales. El nuevo Ministerio ha tenido que enfrentar desafíos cotidianos junto con la importante tarea de organizar una nueva dependencia a la altura de las altas exigencias encomendadas, ingresando en un proceso de modernización y crecimiento, ello a pesar de las limitaciones presupuestarias. El Ministerio de Trabajo ha llevado a cabo un desarrollo sustantivo en el cumplimiento de las normas vigentes. También ha propiciado modificaciones legales y reglamentarias en función de las recomendaciones de la Comisión de Expertos. Asimismo el diálogo social se ha potenciado en diferentes temas a través del Consejo Consultivo Tripartito, conforme a lo establecido en la Ley núm. 5115/13 que crea el Ministerio de Trabajo. El orador subrayó el fortalecimiento de la participación del país en la OIT, incluido en relación con el pago de las contribuciones estatales, la presencia de gremios representativos en la Conferencia, la presentación de memorias relativas a los convenios y la asistencia técnica recibida por parte de la Oficina. En relación al informe de la Comisión de Expertos, destacó que distintos temas abordados por dicha Comisión habían sido desarrollados por el Gobierno en las memorias remitidas en años anteriores, y que en las mismas se manifestaba una decidida voluntad estatal para avanzar en el proceso de lucha y prevención del trabajo forzoso. Refiriéndose a la adopción por decreto núm. 6285 de 15 de noviembre de 2016 de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso 2016-2020, señaló que éste ha sido el resultado de numerosas reuniones tripartitas con los actores sociales y de talleres sectoriales organizados en diversos puntos del país. En la motivación del decreto se establece que el Poder Ejecutivo adopta dicha estrategia atendiendo a la existencia de un sector de la población que, por diversas razones, se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad, y a la luz de las observaciones presentadas por la Comisión de Expertos sobre la presunta existencia de situación de servidumbre por deudas en la zona del Chaco paraguayo, para que, con la coordinación del Ministerio de Trabajo, se puedan delinear políticas de Estado con el objetivo principal de definir instrumentos y medidas que enfrenten la problemática. El primer objetivo a corto plazo es la creación de un protocolo de procedimiento para el sector público que defina los roles, funciones y responsabilidades de las dependencias públicas afectadas al cumplimiento de la estrategia. El objetivo último es coordinar a los organismos claves intervinientes, como son el Ministerio de Trabajo, el Ministerio Público, la Policía Nacional, el Ministerio de la Defensa Pública y el Poder Judicial, entre otros. Informó al respecto que está actualmente en desarrollo un proyecto de asistencia técnica de la OIT con el fin de presentar a la Comisión de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso un Protocolo Interinstitucional, para ser puesto a consideración de los interlocutores sociales y del Gobierno. Se espera que dicho instrumento se apruebe e implemente en

el presente año o inicios del año que viene. La OIT apoya también al país en la realización de un módulo de capacitación para inspectores del trabajo en materia de trabajo forzoso, como en la Planificación de Actividades 2017-2018 en el marco de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso.

En cuanto a las medidas adoptadas para fortalecer la unidad técnica de prevención y erradicación del trabajo forzoso de la inspección del trabajo, informó que se han contratado nuevos inspectores laborales por medio de concursos públicos, con exigencia de perfil profesional universitario, y que éstos han recibido capacitación por parte de expertos de la OIT en las áreas de fiscalización e inspección laboral. Reconociendo que el número de inspectores sigue siendo insuficiente, indicó que, en la medida de las posibilidades presupuestarias, se pretende ir incrementándolos en número y en distribución geográfica. En relación con la falta de infraestructura y menor presencia estatal en la región del Chaco, señaló que se trata de una región muy particular ya que representa más del 50 por ciento del territorio nacional, con una densidad demográfica escasa de 350 000 personas a los cuales 40 000 son indígenas. La única dependencia del Ministerio de Trabajo existente se ubica en la localidad Teniente Irala Fernández. El objetivo a corto plazo es habilitar la Dirección de Trabajo, a fin de que la misma funcione en la localidad de Filadelfia, más cercana a núcleos poblacionales de pueblos indígenas. Al respecto, el Gobierno está ultimando los detalles para la firma de un convenio con el gobierno departamental de Boquerón a fin de que facilite las instalaciones básicas. Una vez ubicada la dirección en tal localidad, el siguiente paso será de dotarla de un número mayor de funcionarios, y de ser posible, de asesores de las etnias nativas, con carácter permanente. En relación a la necesidad de resoluciones judiciales dictadas en el marco de procesos en el que hayan sido detectadas prácticas de trabajo forzoso, se refirió a las memorias relativas al Convenio núm. 29 y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) en las que se han adjuntado informes de sentencias judiciales y actuaciones del Ministerio Público relativos a casos de trata de personas y de situaciones de trabajo forzoso. Indicó también que la OIT está dando capacitación a jueces en relación a convenios ratificados por el país. Esta tarea llevará tiempo en dar frutos. Sobre el nuevo Código de Ejecución Penal, indicó que incluye normas que reglamentan el trabajo de internos en las penitenciarías nacionales y sustituye a la Ley Penitenciaria núm. 210 de 1970 conforme a los criterios de interpretación jurídica de ley posterior y ley especial. Concluyó que la lucha contra el trabajo forzoso representa un desafío que su país ha encarado con responsabilidad, pero condicionado por situaciones geográficas, demográficas y presupuestarias. Se confirmará en el futuro un avance sostenido y sin pausa, en favor de la plena vigencia de los derechos fundamentales que deben ser mejor protegidos para sectores vulnerables de la población, y en particular de pueblos indígenas del Chaco paraguayo. En este camino, la OIT es un aliado de inestimable valor, de la cual el país recibe asistencia significativa, todo lo cual acrecienta la esperanza de seguir progresando en el fiel cumplimiento del Convenio núm. 29.

Los miembros trabajadores subrayaron que durante veinte años, la Comisión de Expertos ha venido tratando la cuestión de la servidumbre por deudas impuesta a trabajadores procedentes de las comunidades indígenas en Paraguay. Estas prácticas han sido igualmente verificadas por diversas misiones oficiales del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, así como por diversas investigaciones realizadas por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y varios sindicatos paraguayos. La OIT ha estimado que al menos 8 000 trabajadores podrían ser víctimas de trabajo forzoso en la región

del Chaco paraguayo. Sin embargo, el número puede ser incluso mucho más elevado si se tienen en cuenta las serias deficiencias de la inspección del trabajo, la infraestructura precaria, la amplitud de la zona y la indiferencia de las autoridades. Puede asumirse que las violaciones del Convenio tienen lugar con pleno conocimiento de las autoridades, ya que el recurso a la servidumbre por deudas es una práctica habitual en las estancias ganaderas. Normalmente, los trabajadores indígenas reciben una paga muy inferior al salario mínimo y se ven obligados a contraer créditos con los propios patrones. Esas sumas son utilizadas generalmente para la construcción de viviendas, el pago de las matrículas escolares o simplemente para comprar comida o ropa. No obstante, en realidad, la mayor parte de sus salarios se destina a pagar las deudas pendientes, quedando atrapados en situaciones que configuran trabajo forzoso. En el pasado, gran parte de las tierras indígenas fueron vendidas a especuladores extranjeros, forzando a muchas comunidades indígenas a trabajar para las grandes explotaciones. Actualmente, estas estancias son la única fuente de empleo en el Chaco. Los hombres suelen trabajar en el campo, ocupándose de la recolección de las cosechas o de cuidar el ganado. Las tareas de servicio doméstico generalmente son desempeñadas por mujeres indígenas o en algunos casos por sus hijos, al servicio de los propietarios del rancho. Las trabajadoras domésticas indígenas sufren constantes abusos por parte de sus empleadores, y a menudo no reciben salario, trabajando únicamente a cambio de alojamiento y comida. En el caso de los niños, la situación es aún peor. En el Paraguay es común la práctica del *criadazgo*, según la cual los niños trabajan como criados a cambio de tener cubiertas sus necesidades básicas y que se les permita obtener una educación. Dado que estos niños no tienen control sobre sus condiciones de empleo, en realidad están sometidos a trabajo forzoso. Alrededor de 47 000 menores, en su mayoría niñas, están empleados en Paraguay en el servicio doméstico en base al sistema de *criadazgo*. Esto representa, según estadísticas de un censo oficial, el 2,5 por ciento de la población infantil y adolescente del país. Los miembros trabajadores tomaron nota del establecimiento de una oficina de la Dirección de Trabajo en la localidad de Teniente Irala Fernández, en el Chaco central. No obstante, dicha oficina se encuentra a 72 kilómetros de distancia de la ciudad de Filadelfia, capital del departamento de Boquerón. Dado que los trabajadores indígenas no disponen de medios de transporte, les resulta imposible cubrir a pie esa distancia para poder presentar sus denuncias. La oficina cuenta de momento con una única empleada, que no dispone de la formación adecuada y carece de suficiente presupuesto para cubrir sus propios traslados. Además, el Gobierno no ha facilitado información a los sindicatos respecto de las actividades de dicha oficina, ni sobre el número de reclamaciones recibidas y tratadas en relación con el trabajo forzoso, ni sobre cualquier otra violación de los derechos laborales. En este contexto, las violaciones no se denuncian y la presentación de denuncias podría redundar en detrimento de los trabajadores. El establecimiento de listas negras es habitual entre los empleadores del Chaco, y la mayoría de los propietarios exigen referencias antes de asignar cualquier trabajo dentro de sus estancias. Los trabajadores indígenas afirman que la presentación de una denuncia laboral puede afectar negativamente a otros miembros de su grupo étnico, acabando con las perspectivas de empleo para toda la comunidad.

En cuanto a las inspecciones, el Gobierno ha anunciado la creación de la Dirección de Trabajo Indígena y la unidad técnica de prevención y erradicación del trabajo forzoso de la inspección del trabajo, supuestamente integradas por seis inspectores del trabajo. No obstante, según los sindicatos paraguayos, estos organismos apenas fueron creados dejaron de funcionar. Durante el breve período de tiempo

en que estas instituciones estuvieron operativas, nunca informaron a los interlocutores sociales sobre las multas impuestas a los empleadores, las indemnizaciones acordadas a los trabajadores o el número de trabajadores que participaban en cursos de formación. En virtud de lo dispuesto en el artículo 25 del Convenio, deben imponerse y aplicarse estrictamente sanciones penales a las personas consideradas culpables de haber impuesto o usado el trabajo forzoso. No obstante, la Comisión de Expertos ha solicitado reiteradamente al Gobierno que facilite información sobre el número de casos en que los servicios de inspección hayan constatado el incumplimiento del Código del Trabajo respecto a la protección del salario y el funcionamiento de los economatos. Hasta la fecha, dicha información no ha sido facilitada a la OIT. En abril de 2015, en base a las conclusiones de esta Comisión, una delegación del Ministerio de Trabajo, encabezada por el Ministro, visitó la región del Chaco con el fin de examinar las condiciones de trabajo en las explotaciones agrícolas. La delegación apenas visitó algunos centros de trabajo y durante toda la visita estuvo acompañada por representantes de las principales agroempresas de la región. Según la información publicada en la página web del Gobierno, el Ministro de Trabajo lanzó un llamamiento a los propietarios de las estancias y a los representantes de las empresas, durante una reunión mantenida en el marco de la visita, diciendo textualmente: «No acompañamos aquellas denuncias interesadas que radicarón en la OIT en Ginebra, pero necesitamos demostrar que no existe trabajo forzoso y queremos que nos ayuden. Debemos probar que es así». Se puede entender como, al final de la visita, el Ministro hizo declaraciones, ampliamente difundidas en la prensa nacional, afirmando que la misión no pudo verificar la existencia de trabajo forzoso en la región del Chaco. La Comisión de Expertos, en su informe publicado en 2017, observó con profunda preocupación las dificultades de funcionamiento a las que se enfrentan las estructuras establecidas para que los trabajadores indígenas víctimas de trabajo forzoso puedan ejercer sus derechos, así como la falta de información sobre las actividades realizadas por dichas estructuras. Además, señaló que la legislación nacional no contiene aún disposiciones suficientemente precisas y adaptadas a las circunstancias nacionales, por lo que las autoridades competentes no puedan procesar a los autores de estas prácticas ni sancionarlos debidamente. De hecho, no ha habido ninguna resolución judicial en relación con el trabajo forzoso en los últimos veinte años. Los miembros trabajadores tomaron nota de la adopción en 2016, con la asistencia técnica de la OIT, de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso. No obstante, constataron con preocupación que las organizaciones sindicales no habían sido adecuadamente consultadas en la elaboración de dicha estrategia, ni tampoco informadas sobre los progresos realizados hasta la fecha. Además, la estrategia no contiene medidas específicas en lo que respecta a las comunidades indígenas del Chaco y de la región oriental. Una falla significativa de la misma es que no contempla la represión ni la sanción de los autores responsables del trabajo forzoso. Asimismo, tampoco hace referencia al fortalecimiento institucional de la inspección del trabajo ni a la necesidad de coordinación entre la inspección y el Ministerio Público. Estos elementos constituyen una parte fundamental del Convenio, y han sido subrayados reiteradamente por la Comisión de Expertos. En relación con el trabajo en prisión, a pesar de las múltiples solicitudes de la Comisión de Expertos, el Gobierno todavía no ha enmendado la Ley Penitenciaria, en virtud de la cual las personas sujetas a medidas de seguridad en un establecimiento penitenciario también están obligadas a trabajar en prisión. En base a la ley actual, las personas en prisión preventiva están sujetas a la obligación de trabajar en prisión, lo que constituye una clara violación de lo dispuesto en el

artículo 2 del Convenio. Los miembros trabajadores recordaron nuevamente que los mecanismos de control de la OIT han venido examinando este caso desde hace veinte años. Observaron también que la OIT ya ha brindado asistencia técnica al Paraguay. Sin embargo, está claro que el Gobierno no tiene la voluntad política de adoptar los cambios requeridos en la ley y en la práctica para resolver las violaciones recurrentes del Convenio. Miles de trabajadores, sobre todo indígenas, siguen siendo víctimas de abusos y estando sometidos a trabajo forzoso a manos de empleadores sin escrúpulos con el beneplácito del Gobierno. La asistencia técnica aportada no ha sido suficiente para superar la desconfianza existente entre la población del Chaco y el Gobierno. Finalmente, dada la seriedad del caso, los miembros trabajadores recomendaron que el Gobierno tomara medidas más contundentes, en cooperación con la OIT e involucrando a todos los implicados sobre el terreno.

Los miembros empleadores recordaron que el presente caso había sido ya examinado por esta Comisión en dos ocasiones. El mismo abarca tres aspectos, teniendo en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos. El primer aspecto se refiere a la solicitud al Gobierno del Paraguay de que adopte las medidas necesarias, en el marco de una acción coordinada y sistemática, para responder a la explotación económica, particularmente la servidumbre por deudas, que afecta a determinados trabajadores indígenas, especialmente en la región del Chaco. Sobre este asunto, los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren a una serie de medidas que dan cuenta de la voluntad política del Gobierno para dar cumplimiento a sus solicitudes, tales como la creación de la Comisión de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso, el establecimiento de una subcomisión en la región del Chaco, la creación de una oficina de la Dirección de Trabajo en esa parte del país; y las actividades realizadas de forma conjunta con la OIT. Asimismo, se refieren a una serie de actividades, incluidas algunas específicas con comunidades indígenas, todas tendientes al desarrollo de una estrategia nacional de prevención del trabajo forzoso. Los miembros empleadores comentaron que es necesario saber si dichas medidas han dado resultados. A este respecto, un dato que puede resultar alentador es la información proporcionada por el Gobierno según la cual los informes de las inspecciones realizadas en 2015 en el Chaco, si bien evidencian algunas violaciones a la normativa laboral, no comprueban ningún caso de trabajo forzoso. Por lo anterior, compartieron el reconocimiento de la Comisión de Expertos en cuanto al proceso participativo que ha permitido concluir con éxito la elaboración de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso y expresaron la esperanza de que ésta se aplique efectivamente en la práctica. En segundo lugar, la Comisión de Expertos ha solicitado al Gobierno fortalecer las capacidades de los órganos encargados de hacer cumplir la ley y de completar el marco legislativo de lucha contra el trabajo forzoso, con el fin de que las víctimas puedan acceder a la justicia. Este punto trata a la vez dos materias: la primera se refiere al efectivo cumplimiento de ley y la segunda implica reformas al marco legislativo. Sobre la efectividad en la aplicación de sanciones, la Comisión de Expertos ha destacado el fortalecimiento de la inspección del trabajo por medio de la contratación de 30 inspectores de trabajo, que han sido capacitados sobre los asuntos en cuestión. De igual forma, se da cuenta de la creación de nuevos tribunales en la región del Chaco. Los miembros empleadores consideraron que ambas acciones muestran voluntad política del Gobierno para dar cumplimiento al objetivo apuntado al inicio, esto es, implementar una acción coordinada y sistemática, para responder a la explotación económica, particularmente la servidumbre por deudas, que afecta a determinados trabajadores indígenas, especialmente en la región del Chaco. Por

tanto, aun compartiendo la apreciación de que existía falta de información sobre las actividades realizadas por las estructuras establecidas para que los trabajadores indígenas víctimas de explotación en el trabajo pudieran ejercer sus derechos, expresaron su desacuerdo con la Comisión de Expertos que concluye que existen dificultades de funcionamiento en dichas estructuras, dado que tal conclusión se basa únicamente en la información recibida por parte de las organizaciones sindicales y debería ser corroborada con más información proporcionada por el Gobierno sobre el funcionamiento de tales instituciones. En cuanto a la necesidad de completar el marco legislativo de lucha contra el trabajo forzoso, los miembros empleadores manifestaron que este tema no se vuelve a mencionar en el caso. Si así fuera, la recomendación sería la de iniciar un proceso de consultas tripartitas tendientes a lograr la reforma legal requerida. En cuanto al tercer aspecto, relativo al trabajo impuesto a las personas en detención preventiva, compartieron la observación de la Comisión de Expertos que indica que la norma que permite el trabajo de personas sujetas a medidas de seguridad en un establecimiento penitenciario no es conforme al Convenio. No obstante, entendieron — de acuerdo con lo expresado por el Gobierno — que dicha norma ha sido derogada por una norma posterior por cuestión de incompatibilidad, no siendo necesaria su derogación expresa. A este respecto, pidieron al Gobierno que lo aclarara y que garantizara que el trabajo en esas condiciones esté prohibido en el Paraguay.

La miembro trabajadora del Paraguay indicó que, si bien reconocía los esfuerzos del Ministerio de Trabajo para la promoción de políticas públicas en materia laboral, éstos eran aún insuficientes. El fortalecimiento de esta institución es necesario tanto en cuanto al número de personal como a los recursos, para poder encarar una política más decidida de promoción de los derechos fundamentales, principalmente en el Chaco paraguayo. La aprobación de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso es un punto positivo. Las centrales sindicales han participado en su elaboración así como en las reuniones de la Comisión de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso con el fin de seguir desarrollando la Estrategia. En su marco, se deben definir políticas y actividades que busquen combatir el trabajo forzoso. Destacó la particular vulnerabilidad de la población indígena que requiere especial atención del Estado para su protección, aún más cuando las peculiaridades de la región del Chaco dificultan que las organizaciones gremiales puedan acceder a esta población. Observó que los miembros de pueblos indígenas presentan sus denuncias al Instituto Paraguayo del Indígena sin recurrir a las dependencias del Ministerio de Trabajo. Reiteró el compromiso del sector sindical de seguir colaborando en la defensa de los derechos laborales y sindicales, sin discriminación. La mejor herramienta para enfrentar el trabajo forzoso es el diálogo social con los interlocutores sociales en el marco de las comisiones tripartitas pertinentes. Se han realizado varias reuniones tripartitas sobre el tema, incluso con la presencia de la OIT, con el propósito de realizar una guía de atención para los casos de trabajo forzoso.

El miembro empleador del Paraguay, al tomar nota de los comentarios de la Comisión de Expertos en relación al caso, señaló que la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) participa en una mesa de diálogo tripartito e integra la Comisión de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso. Expresó el firme compromiso del sector empresarial paraguayo con el Convenio y con el diálogo tripartito e informó de la creación del Consejo Consultivo Tripartito, reglamentado por el decreto núm. 5159, de 2016. Se refirió al compromiso de la Unión Industrial Paraguaya, la Asociación Rural del Paraguay, y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Paraguay con la campaña nacional



de formalización de la economía e indicó que son los principales aportadores del seguro social obligatorio al Instituto de Previsión Social. Informó que 19 representantes de la FEPRINCO habían participado en talleres para la elaboración de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo forzoso. Expresó que eran conscientes de las dificultades de acceso a la región del Chaco. Las organizaciones de empleadores habían participado junto con el Gobierno y las comunidades indígenas en las visitas en la región con miras a exhortar la necesidad de adoptar medidas para evitar el trabajo forzoso contra los pueblos indígenas. Por último, el orador indicó que era anómalo que se hubiera traído este caso ante la Comisión, puesto que el Gobierno ha adoptado medidas para luchar contra el trabajo forzoso. Instó a la Comisión a adoptar una decisión acorde con la situación que el país está enfrentando en relación a este problema.

**El miembro gubernamental de Panamá**, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), tomó nota de la información brindada por el Gobierno así como de los comentarios de la Comisión de Expertos que evidencian el compromiso del Gobierno quien está trabajando efectivamente para eliminar el trabajo forzoso. Resaltó la importancia de la adopción de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso, que constituye el marco para la elaboración de políticas y planes tanto nacionales como locales, como un paso importante en la lucha contra el trabajo forzoso. Destacó también que en los últimos años el país ha trabajado en colaboración estrecha con la OIT. El Ministerio de Trabajo ha realizado continuas visitas e inspecciones en la región del Chaco paraguayo y no se han detectado casos de trabajo forzoso. Reiteró el compromiso del GRULAC con la erradicación del trabajo forzoso y valoró la función de la inspección del trabajo en este contexto. Confió en que el Gobierno seguirá avanzando en el cumplimiento del Convenio e instó a la OIT a seguir colaborando con el país en la prosecución de estos objetivos.

**El miembro trabajador del Brasil** expresó la solidaridad de las centrales sindicales brasileñas con los trabajadores paraguayos en su lucha contra el trabajo forzoso y recordó que la Comisión ya había instado enérgicamente al Gobierno paraguayo a adoptar medidas contra el sometimiento al trabajo forzoso de ciertos trabajadores indígenas, principalmente en la región del Chaco. Lamentó que el Gobierno continuara ciego a la explotación de los pueblos indígenas, a pesar de haber ratificado el Convenio hace 59 años. Las violaciones de los derechos humanos por parte del Gobierno paraguayo continúan siendo cometidas como si los trabajadores fuesen cosas y no personas. La deuda del trabajador con respecto a su empleador es la máscara usada para esconder el trabajo forzoso. El trabajador se transforma en rehén del empleador quien le proporciona alimento, vestuario, artículos de higiene y habitación. El trabajador no consigue saldar su deuda al final de cada mes. Ésta, a menudo, incluso, se transmite a su viuda y a sus hijos quienes deben trabajar para eliminar la deuda. Por todo ello, el orador solicitó a la OIT que adoptara medidas para asegurar que el Gobierno paraguayo evite que estas violaciones continúen existiendo. Subrayó asimismo que si el Gobierno del Paraguay continuaba incumpliendo el Convenio, se podían explorar otros caminos, por ejemplo a través de denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos.

**La miembro trabajadora de la República Bolivariana de Venezuela** expresó la solidaridad de los sindicatos venezolanos con las centrales sindicales paraguayas en su lucha por lograr unas mejores condiciones de vida y de trabajo para la clase trabajadora en el país. Exhortó al Gobierno a que refuerce el diálogo tripartito con miras a poner fin al trabajo forzoso al que son sometidos los trabajadores indígenas, especialmente en la región del Chaco.

**El miembro gubernamental de México** se adhirió a la declaración del GRULAC. Tomó nota de que la situación descrita tiene un carácter aislado y sólo tiene lugar en la región del Chaco. Expresó su satisfacción con las medidas adoptadas por el Gobierno con miras a sancionar dichos hechos. Alentó al Gobierno a continuar con tales medidas así como con las acciones coordinadas con la OIT encaminadas al cumplimiento del Convenio.

**El miembro trabajador de la Argentina** señaló que los trabajadores argentinos consideran insuficientes tanto las explicaciones dadas por el Gobierno como las medidas que ha tomado. En efecto, los planes y las estrategias elaboradas por la Comisión de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso y las estructuras creadas no han contado con los medios suficientes para erradicar esta forma de «esclavitud moderna». Además la lejanía de las dependencias de la administración de trabajo con las zonas donde se produce la explotación denunciada dificulta el acceso de las víctimas a las mismas. De ello da cuenta la escasez de denuncias existentes. El orador, asimismo, hizo propias las recomendaciones de la Comisión de Expertos en cuanto a la necesidad de derogar la Ley Penitenciaria núm. 210 de 1970 y asegurar que las personas detenidas en detención preventiva no estén obligadas a trabajar en prisión. Lamentó además que la «esclavitud moderna» no fuese un fenómeno aislado sino que por el contrario estuviese cada día más vinculada a las mafias y al crimen organizado. El hecho de que el trabajo forzoso y las conductas de explotación económica en todas sus formas constituyan una violación de los derechos humanos y atenten contra la dignidad de la humanidad ha sido reconocido a nivel internacional. A este respecto subrayó que el Paraguay no ha ratificado el Protocolo de 2014 sobre el trabajo forzoso ni tampoco ha establecido penas severas para los responsables de estos crímenes o los ha sancionado de manera alguna. Por todo ello, el orador consideró conveniente que la OIT tomara medidas para planear una misión extendida en el tiempo para erradicar dicha situación.

**Un observador en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI)** lamentó que se tuviese que evaluar una vez más en la Comisión la aplicación del Convenio en el Paraguay y que las decisiones tomadas en 2013 no hubiesen sido suficientes para impedir que miles de trabajadores hubiesen sido víctimas de trabajo forzoso. Efectivamente, según cálculos de los sindicatos del país y de la CSI, entre 30 y 35 000 personas residentes en los tres departamentos de la región del Chaco y también en otros departamentos de la zona oriental del Paraguay, en su mayoría indígenas, habrían sido víctimas de prácticas abusivas de trabajo forzoso u obligatorio, entendido éste conforme lo define el artículo 2, párrafo 1, del Convenio. Tal ignominia y degradación humana se produce ante la inacción de las autoridades públicas paraguayas para combatir eficazmente la imposición del trabajo forzoso en provecho privado. El orador recordó el informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 13 de agosto de 2015, relativo a la situación de los pueblos indígenas en el Paraguay. Dicho informe confirma que si bien que existe en ese país un marco constitucional de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, dicho marco normativo no se ha traducido en las medidas legislativas, administrativas y de otro tipo, necesarias para que los pueblos indígenas gocen de sus derechos humanos, incluidos los derechos laborales y el derecho a no ser compelidos al trabajo forzoso. Por tanto, consideró, tal y como lo refleja el informe de la Comisión de Expertos sobre el caso, y pese a lo manifestado en esta Comisión por el Gobierno del Paraguay, que debían de entenderse como ciertas las consideraciones de la CSI y de los sindicatos paraguayos en cuanto a los incumplimientos mencionados. Finalmente, recordó el requerimiento de la Comisión de Expertos de que deben imponerse y aplicarse estrictamente

sanciones penales a las personas consideradas culpables de haber impuesto el trabajo forzoso, por lo cual solicitó al Gobierno que proporcionase información sobre las acciones judiciales emprendidas contra las personas que imponen el trabajo forzoso, tomando nota de la falta de resoluciones judiciales dictadas a este respecto.

**El miembro trabajador del Uruguay** respaldó la intervención de los miembros trabajadores así como aquellas intervenciones anteriores en las que se había manifestado que el Gobierno está lejos de cumplir el Convenio. Solicitó que se tuviera en cuenta, al analizar el caso, la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, bloque subregional del que el Paraguay es miembro. Señaló que el modelo económico del país basado en el agronegocio favorece los hechos denunciados. Consideró que la situación en el país había empeorado desde el último examen del caso en 2013. Por último, denunció la falta de diálogo social en el Paraguay.

**El representante gubernamental** indicó que el Gobierno estaba comprometido a trabajar con los interlocutores sociales para avanzar en la lucha contra el trabajo forzoso. Tomó nota de las intervenciones hechas durante la discusión. No obstante, rechazó ciertos comentarios por estar fuera de contexto o del orden del día. A través de la implementación de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso, se logrará una mejor protección de todos los trabajadores del país. Asimismo, es importante fortalecer la inspección del trabajo, así como la educación para prevenir delitos como la trata de personas. El Gobierno cuenta con el diálogo social para buscar soluciones, por ejemplo en el marco de la Comisión de Derechos Fundamentales en el Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso o de varias otras mesas de diálogo en materia de salario mínimo, educación o salud. Ha enablado debidas consultas para avanzar en estos temas. Señaló que algunas centrales sindicales no participaban en el diálogo social y les invitó a que lo hicieran. En relación con el tema del trabajo forzoso en la región del Chaco, reiteró que se trata de un territorio muy vasto con una población indígena de 40 000 personas. Recordó que este territorio no es solamente paraguay, ya que cubre también parte de la Argentina, el Brasil y el Estado Plurinacional de Bolivia, razón por la cual las problemáticas de la región son abordadas entre estos países. Añadió que el Gobierno abordaba el tema de los pueblos indígenas de manera integral, involucrando a varias instituciones con coordinación del Instituto Paraguayo del Indígena. Con relación al *criadazgo*, en 2016 el Gobierno Nacional elaboró y presentó un anteproyecto de ley que tipifica esa práctica y las peores formas de trabajo infantil; este proyecto se encuentra actualmente en el Parlamento para su estudio. La legislación nacional cuenta con definiciones y sanciones sobre trabajo forzoso, servidumbre por deuda y matrimonio servil, por ejemplo en la Ley núm. 4788/12 Integral contra la Trata de Personas. El Ministerio Público ha procesado a responsables de estas prácticas y se cuenta ya con sentencias judiciales. Por último, afirmó que el Gobierno dará seguimiento a los comentarios de los órganos de control, aprovechando el apoyo continuo de la OIT en este contexto.

**Los miembros empleadores** tomaron nota con interés de la información proporcionada por el Gobierno del Paraguay con respecto a la institucionalización de sus acciones para responder de manera coordinada y sistemática a la situación de trabajo forzoso, particularmente con respecto a la servidumbre por deudas en la región del Chaco. Sin embargo, consideraron que quedaban dudas en relación con la eficacia de las medidas tomadas y expresaron la esperanza de que dichas medidas tuvieran resultados en la práctica. A este respecto, consideraron necesario que en su próxima memoria a la Comisión de Expertos, debida en 2017, el Gobierno proporcionara informaciones sobre: 1) el funcionamiento de la Comisión de Derechos Fundamentales en el

Trabajo y Prevención del Trabajo Forzoso, y de la subcomisión en la región del Chaco; 2) las acciones especiales implementadas con las comunidades indígenas para prevenir situaciones de trabajo forzoso en aplicación de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso 2016-2020; 3) la capacitación de la inspección del trabajo, y 4) la vigencia de la Ley Penitenciaria núm. 210 de 1970.

**Los miembros trabajadores** lamentaron que pese a veinte años de recomendaciones por parte de los mecanismos de control de la OIT, y de la asistencia aportada, el Paraguay siguiera sin dar pleno cumplimiento a las disposiciones del Convenio. Las violaciones van desde la incapacidad por parte de las autoridades para recibir denuncias a graves deficiencias de la inspección del trabajo, pasando por la falta de sanciones penales y las lagunas existentes en la legislación. Todos estos elementos combinados han dado lugar a una cultura donde la explotación de los trabajadores indígenas, hombres, mujeres y niños, es algo habitual. Señalaron que no se había recibido información sobre el Memorando de Entendimiento tripartito suscrito en 2014. Tomaron nota de la asistencia técnica aportada por la OIT y de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso. No obstante, dada la importancia de los desafíos y la continua falta de acción por parte del Gobierno, requirieron el envío de una misión de contactos directos de la OIT. Instaron además al Gobierno a: 1) asignar suficientes recursos humanos y materiales a las oficinas del Ministerio de Trabajo en la región del Chaco, para que puedan recibir las denuncias de los trabajadores e informes de trabajo forzoso, tomando las medidas apropiadas para asegurarse de que en la práctica las víctimas puedan recurrir a las autoridades judiciales competentes y estén protegidas; 2) proporcionar a la Comisión de Expertos información sobre las acciones judiciales emprendidas contra las personas que imponen el trabajo forzoso en forma de servidumbre por deudas; y asegurarse de que la legislación penal nacional contenga disposiciones suficientemente precisas y adaptadas a las circunstancias nacionales para que las autoridades competentes puedan iniciar acciones penales o encausar a los autores de estas prácticas y sancionarlos; 3) de manera prioritaria, reforzar la capacidad de la inspección del trabajo, para que pueda tratar de manera eficaz las denuncias presentadas, identificar a las víctimas y restaurar sus derechos a fin de prevenir que vuelvan a quedar atrapadas en situaciones de trabajo forzoso; 4) convocar a los interlocutores sociales, incluyendo las organizaciones más representativas, para que participen en el desarrollo de la Estrategia Nacional de Prevención del Trabajo Forzoso, garantizando, en línea con la aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), que se consulte a los pueblos indígenas respecto a cualquier medida administrativa o legislativa que les afecte; el diálogo social tiene que ser efectivo y no solamente formal, y 5) respecto a la necesidad de enmendar la Ley Penitenciaria núm. 210 de 1970, para que guarde conformidad con el Convenio, tomar las medidas necesarias para garantizar que la legislación nacional esté conforme con lo dispuesto en el Convenio.

### **Conclusiones**

**La Comisión tomó nota de la declaración oral formulada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.**

**La Comisión tomó nota de la ausencia de decisiones judiciales relativas al trabajo forzoso en forma de servidumbre por deudas o de otras maneras.**

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

- **asigne recursos materiales y humanos suficientes a las oficinas del Ministerio de Trabajo de la región del Chaco para recibir las quejas de los trabajadores y las**

denuncias de trabajo forzoso, y adopte medidas apropiadas para que, en la práctica, las víctimas puedan acudir a las autoridades judiciales competentes;

- vele por que se emprendan acciones judiciales contra quienes imponen trabajo forzoso, en forma de servidumbre por deudas;
- siga fortaleciendo la capacidad de los inspectores del trabajo para que puedan atender efectivamente las quejas recibidas, identificar a las víctimas y restablecer sus derechos para impedir que vuelvan a verse atrapadas en situaciones de trabajo forzoso;
- siga incluyendo a los interlocutores sociales en el proceso de adopción de la Estrategia nacional de prevención del trabajo forzoso;
- elabore planes de acción regionales y defina medidas prioritarias para sensibilizar sobre el trabajo forzoso, con el fin de subsanar la situación de vulnerabilidad a la que se enfrentan los trabajadores indígenas y proteger a las víctimas que se hayan identificado;
- vele por que la legislación penal nacional contenga disposiciones suficientemente específicas para que las autoridades competentes puedan iniciar acciones penales contra los autores de estas prácticas.

#### POLONIA (ratificación: 1958)

Una representante gubernamental declaró que es especialmente importante garantizar unas condiciones de trabajo decentes y seguras para todos los trabajadores en Polonia y que la política nacional al respecto se ajusta a la política de la Unión Europea (UE) y de toda la comunidad democrática internacional. Declaró que los trabajadores migrantes deberían estar especialmente protegidos y consideró que la legislación en Polonia permite prevenir y combatir el trabajo forzoso, en particular como una forma específica de la trata de personas. Muchas instituciones están involucradas en el combate contra este fenómeno, como el Ministerio del Interior, la policía, la Guardia de Fronteras, la fiscalía y la Inspección del Trabajo Nacional, y el Equipo Interministerial para Combatir y Prevenir la Trata de Personas (Equipo Interministerial) se ocupa de coordinar sus actividades. Además, el Plan Nacional de Acción contra la Trata de Seres Humanos se actualiza regularmente, en particular la parte relativa al trabajo forzoso de migrantes. En agosto de 2016, el Consejo de Ministros adoptó el Plan para 2016-2018 que prevé la ejecución de múltiples actividades para atender las necesidades de los polacos y los extranjeros víctimas de la trata de personas. Entre estas actividades se incluyen campañas de información para sensibilizar a la gente sobre el fenómeno de la trata de personas con fines de trabajo forzoso y sobre los riesgos asociados, la cooperación con organizaciones de empleadores y agencias de trabajo temporal en el área de la lucha contra el trabajo forzoso, el desarrollo del Centro Nacional de Intervención y Asesoramiento para las víctimas de la trata de personas, así como formaciones y manuales para los empleados de las instituciones que se ocupan del problema de la trata de personas y el trabajo forzoso. En 2017, fruto del trabajo de un grupo de expertos en apoyo a las víctimas del Equipo Interministerial, se ha actualizado el documento «Prácticas de un inspector del trabajo de la Inspección del Trabajo Nacional en caso de sospecha de trabajo forzoso» que se utiliza para formar a los inspectores del trabajo. En 2016, en cooperación con la televisión pública, el Ministerio del Interior y la Administración emitió 72 veces un anuncio de prevención y, entre octubre y diciembre de 2016, organizó una campaña de información al aire libre en tres ciudades sobre la trata de personas con fines de trabajo forzoso. Una exposición móvil titulada «Caras de la trata de seres humanos» ofreció información general sobre el fenómeno de la trata de personas, sobre dónde pedir ayuda, así como sobre las diferentes formas de explotación, incluido el trabajo forzoso. El contenido se preparó en tres

idiomas — polaco, inglés y ruso — y la exposición se presentó en la mayoría de las regiones, en particular en oficinas del gobierno regional, escuelas, universidades, estaciones de autobús y tren y aeropuertos. Asimismo, el Plan Nacional de Acción prevé la realización de un análisis para determinar la viabilidad de ampliar las disposiciones nacionales con el fin de identificar los casos de trabajo forzoso con mayor eficiencia y celeridad, tarea que también ha sido incluida en el Plan Nacional de Acción para la aplicación de los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre las Empresas y los Derechos Humanos para el período 2017-2020. Por otro lado, Polonia también ha adoptado y aplicado disposiciones que velan por un trato igualitario de los extranjeros en relación con el empleo; la cantidad de controles en el ámbito de la legalidad del empleo y las condiciones laborales de los extranjeros llevados a cabo por las autoridades competentes ha aumentado año a año. Por ejemplo, la Inspección Nacional del Trabajo ha realizado 4 257 controles en 2016: un 4 por ciento más que en 2015 y un 90 por ciento más que en 2014. Manifestó que los casos relativos a violaciones graves de los derechos de los trabajadores migrantes, como las violaciones relativas al trabajo forzoso, son de carácter puramente incidental y bajo ninguna circunstancia puede considerarse que ocurren de manera sistemática. No obstante, explicó que Polonia se estaba convirtiendo en el país de destino de un número cada vez mayor de trabajadores migrantes, especialmente para trabajos de corta duración, y que el Gobierno es consciente de que la situación presenta numerosos desafíos, como la necesidad de modificar las disposiciones existentes y enseñar a las instituciones que no han tenido contacto frecuente con extranjeros métodos prácticos de resolver los problemas que puedan surgir.

Recientemente ha habido algunos indicios de que la contratación de trabajadores de la República Popular Democrática de Corea (RPDC) en Polonia puede haber contenido aspectos de trabajo forzoso. No obstante, el Gobierno ha tratado estos indicios con la más absoluta seriedad: se han adoptado medidas para comprobar las alegaciones y analizar las condiciones laborales de los ciudadanos de la RPDC en Polonia. Polonia no es parte en ningún acuerdo bilateral con la RPDC que implique algún tipo de cooperación en el ámbito del intercambio de trabajadores, y las autoridades polacas, incluida la Embajada en Pyongyang, no han intervenido de manera alguna en la contratación de trabajadores de la RPDC, ni realizan actividades de promoción en este sentido. La contratación de ciudadanos de la RPDC fue meramente una actividad de entidades privadas, que en los últimos años han contratado a decenas de trabajadores por año. En principio, los empleados extranjeros están sujetos a las mismas leyes laborales que los ciudadanos polacos y, por tanto, la contratación de los ciudadanos de la RPDC se rige por la normativa polaca vigente. Para obtener un permiso de trabajo, un extranjero que reside en Polonia debe haber recibido una oferta de trabajo cuyo salario sea comparable al de otros empleados que ocupan puestos similares, y los términos del contrato deben ser compatibles con los detallados en su permiso de trabajo. La ley prevé sanciones para las entidades que han cometido violaciones en relación con la contratación de extranjeros, y las instituciones competentes se encargan de controlar, periódicamente, la legalidad de la estadia y el empleo de los ciudadanos de la RPDC, y de mantener informada a la Guardia Nacional de Fronteras sobre la aparición de entidades que emplean a ciudadanos de la RPDC en el territorio bajo su jurisdicción y sobre las medidas de control adoptadas contra esas entidades y esos ciudadanos. Habida cuenta de las señales reveladas en 2016, los controles realizados por la Inspección Nacional del Trabajo y la Guardia de Fronteras abarcaron en la práctica todos los organismos que empleaban ciudadanos de la RPDC en Polonia. En las comprobaciones lle-

vadas a cabo no se confirmaron infracciones contra los trabajadores de la RPDC relacionadas con el trabajo forzoso, y no había violaciones relativas a la falta de pago de salarios a los ciudadanos de ese país, ya sea la falta de pago o el pago de salarios inferiores a los indicados en los permisos de trabajo. Sin embargo, las autoridades de control destacaron que podía observarse una falta de cooperación por parte de los ciudadanos de la RPDC potencialmente afectados, y ello podría obstaculizar las actividades de control impidiendo la evaluación objetiva. Indicó que la situación es difícil y delicada, en particular si las medidas adoptadas por el país de acogida pueden suponer una amenaza para el trabajador o sus familiares residentes en el país de origen, y manifestó su interés en conocer la experiencia de otros países y de los interlocutores sociales en cuanto a la forma de enfrentar estas dificultades. Añadió que las autoridades y las instituciones de control que participan en la emisión de permisos de trabajo para extranjeros están cada vez más alerta ante las señales preocupantes que podrían inducir a sospechar que existe explotación de nacionales de la RPDC. Destacó además que toda empresa que emplee a ciudadanos de ese país en Polonia debe ser consciente de que despertará el interés de las instituciones competentes, y que todo abuso observado se castigará según lo dispuesto en la legislación pertinente. En conclusión, la representante gubernamental hizo hincapié en que en 2016 y 2017 la Embajada de la República de Polonia ubicada en Pyongyang no ha emitido ningún visado para ciudadanos de la RPDC que buscan trabajo, y las únicas personas que trabajan actualmente en Polonia son aquellas que estaban en el país anteriormente. Por lo tanto, la presencia de empleados de este país en el mercado laboral polaco, que ya era insignificante — menos del 0,1 por ciento de todos los extranjeros que trabajan en Polonia —, ha disminuido gradualmente. El 1.º de enero de 2017 había 400 ciudadanos de la RPDC en Polonia con otros permisos de residencia válidos que no son visados, incluidos 368 permisos de residencia temporales y 31 permisos de residencia en la UE de larga duración, pero no todos ellos trabajan en Polonia. La prohibición general de entrar y ocupar un puesto de trabajo no tendría ningún fundamento en la legislación pertinente, ya sea a nivel nacional o de la UE, constituiría discriminación por motivos de nacionalidad, y plantearía además preguntas acerca de la mejor forma de proceder cuando se trata de países que se sabe que no respetan los derechos civiles fundamentales. La representante gubernamental señaló que pone en duda que la mejor solución sea el aislamiento total de esos países, y la prohibición absoluta de ocupar un puesto de trabajo. Aparte de que es probable que no todos los países estén de acuerdo con aplicar una medida de esa índole, sigue vigente la cuestión de si ese aislamiento tendría algún impacto positivo desde la perspectiva de las libertades civiles en esos países. Por último, señaló que el empleo de ciudadanos de la RPDC es una situación específica que no debería generalizarse en el panorama de conjunto de los extranjeros empleados en Polonia, sino que debería estudiarse, dado su carácter, con atención especial, tomando como base datos bien documentados, al tiempo que se considera al abuso detectado en su justa proporción.

**Los miembros empleadores** subrayaron que Polonia ratificó este Convenio fundamental de la OIT hace casi sesenta años, comprometiéndose así formalmente a suprimir inmediata y definitivamente de su territorio toda forma de trabajo forzoso u obligatorio. Por lo tanto, las autoridades nacionales deben mantener una actitud proactiva y no sólo asegurarse de que disponen de una legislación de conformidad con el Convenio sino también garantizar su aplicación efectiva en el conjunto de su territorio. Estas autoridades deben mostrarse especialmente vigilantes a la hora de identificar las formas cambiantes y desconocidas que puede revestir el trabajo forzoso. Así pues, deben otorgarse

a los servicios de inspección los recursos humanos y financieros necesarios para garantizar el desarrollo de las competencias profesionales y la independencia jurídica y deontológica de los funcionarios. Entre otras cosas, cabe asegurarse de que las víctimas puedan acceder fácilmente a la justicia para denunciar las exacciones de que son objeto, y que los autores y sus cómplices sean sistemáticamente procesados y severamente castigados, después de aplicar procedimientos apropiados. En su informe, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en la RPDC señaló la situación de unos 50 000 trabajadores norcoreanos enviados por su Gobierno a trabajar en varios países en unas condiciones que equivalen al trabajo forzoso. El Relator Especial mencionó 18 países, entre ellos Polonia, supuestamente implicados en este sistema de trabajo forzoso, sin ofrecer precisiones sobre el número de víctimas en cada uno de estos países. Sin embargo indica que la gran mayoría de estos trabajadores no están empleados en Polonia. El Relator Especial mencionó el estudio independiente efectuado en 2014 por Shin Chang-Hoon y Go Myong-Hyun, según el cual unos 500 trabajadores de la RPDC serían víctimas de trabajo forzoso en Polonia. Aunque el Sindicato Independiente y Autónomo «Solidarnosc» corroboró esta cifra en 2016, al contabilizar varios cientos de trabajadores norcoreanos en Polonia, el Gobierno polaco y la Organización de Empleadores de Polonia la han puesto en duda. En efecto, el Gobierno indicó que la inspección del trabajo no detectó ninguna forma de trabajo forzoso de la que los trabajadores migrantes de la RPDC pudieran ser víctimas. No se halló ninguna evidencia de irregularidades específicas en el cálculo o el pago de los salarios ni en las condiciones de trabajo de los trabajadores de la RPDC en Polonia. Y convalidaría otorgar cierto crédito a las investigaciones y las observaciones realizadas por la inspección del trabajo. En este sentido, en 2012 la Comisión de Expertos acogió con agrado varias iniciativas positivas de Polonia para mejorar la calidad y la eficacia de los servicios de inspección del trabajo, por ejemplo en lo referente a la detección de situaciones de trata de personas con fines de trabajo forzoso.

La Organización de Empleadores de Polonia considera asimismo que la legislación nacional protege a los trabajadores migrantes al imponer obligaciones específicas a los empleadores. En la práctica, la inspección del trabajo concentra sus esfuerzos en las condiciones de trabajo de los alrededor de 1 millón de trabajadores migrantes ucranianos que se encuentran en Polonia y lleva a cabo miles de visitas de inspección cada año. En cuanto al trabajo forzoso, según un informe de la inspección del trabajo de 2016, sólo se han detectado diez trabajadores de la RPDC en situación irregular en Polonia. Los miembros empleadores también consideraron que los datos comunicados por «Solidarnosc» sobre trabajadores de la RPDC descubiertos en una plantación hace unos diez años no pueden servir de fundamento serio para una discusión ante esta Comisión. Considerando la falta de claridad de los hechos reprochados a Polonia, resulta bastante sorprendente que esta situación conduzca inmediatamente a una «doble nota a pie de página» por parte de la Comisión de Expertos. El trabajo forzoso no puede organizarse bajo ningún pretexto a iniciativa de un gobierno, una autoridad pública o cualquier tipo de empresa. Sin embargo, habida cuenta de las contradicciones entre, por una parte, el informe del Relator Especial de las Naciones Unidas corroborado por «Solidarnosc» y, por otra, el punto de vista del Gobierno y de la Organización de Empleadores de Polonia, es conveniente alentar firmemente al Gobierno a que prosiga las investigaciones y utilice todos los recursos necesarios para aclarar mejor la situación en que se encuentran los ciudadanos de la RPDC que trabajan en Polonia. Es esencial evaluar, de manera completa y objetiva, si las condiciones de vida y de trabajo de estos trabajadores cumplen las normas fundamentales del trabajo. Si

se detectan prácticas de trabajo forzoso, las víctimas deben ser identificadas y protegidas. Además, los beneficiarios de estas prácticas ilegales deben ser identificados y, tras un juicio justo, ser objeto de sanciones que estén a la altura de la gravedad de los hechos cometidos. Finalmente, los miembros empleadores también consideraron que si se detectaban situaciones de trabajo forzoso organizadas por el Gobierno de la RPDC en Polonia, uno de los principales responsables de estas situaciones abusivas sería el propio Gobierno de la RPDC, que por el hecho mismo de no ser miembro de la OIT se ha colocado voluntariamente a sí mismo al margen de la sociedad internacional y, entre otras cosas, de los mecanismos de control de la OIT.

Los miembros trabajadores saludaron la ratificación del Protocolo de 2014 que completa el Convenio núm. 29, adaptándolo a las formas modernas de trabajo forzoso. Polonia se inscribe, así, en la lucha contra todas las formas de trabajo forzoso, especialmente la trata de personas, que constituye uno de los problemas más urgentes del siglo XXI. En el presente caso, se trata de evaluar la aplicación del Convenio en la práctica y, en particular, las graves dificultades identificadas por la Comisión de Expertos en lo que respecta a la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes frente a la imposición del trabajo forzoso. Estas dificultades llevaron a la Comisión de Expertos a insertar, en su observación, una doble nota a pie de página. Este caso viene a demostrar asimismo que el trabajo forzoso es un fenómeno que afecta a todos los países y que requiere, en consecuencia, una vigilancia constante y generalizada. En un contexto de flujos migratorios importantes, los trabajadores migrantes son particularmente vulnerables y corren más riesgos de ser víctimas de trabajo forzoso. Polonia parece ser un país de destino de redes que explotan migrantes mediante el trabajo, especialmente los trabajadores enviados a Polonia por la RPDC. Sin embargo, los trabajadores migrantes procedentes de otros países son asimismo vulnerables a estas prácticas. Si bien el Estado polaco no impone directamente trabajo forzoso a esos trabajadores, no es menos cierto que tiene el deber y la responsabilidad de prevenir, poner fin y sancionar estas prácticas. En las visitas de inspección a los establecimientos que emplean a ciudadanos de la RPDC no se detectaron situaciones de trabajo forzoso. Esto podría parecer sorprendente, habida cuenta de las observaciones formuladas por «Solidarnosc» y por el Relator Especial de las Naciones Unidas respecto de un sistema mediante el cual esos ciudadanos son enviados por su Gobierno a trabajar de manera forzosa en el extranjero, incluida Polonia. La remuneración de esos trabajadores es posteriormente requisada, en gran parte, por el Gobierno de la RPDC. El Gobierno de Polonia debería adoptar medidas dirigidas a fortalecer las capacidades de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y de los servicios de la inspección del trabajo, y asegurarse de que las sanciones impuestas sean verdaderamente eficaces y estrictamente aplicadas. Desde hace muchos años, y de manera recurrente, la cuestión relativa a la eficacia de los medios asignados a la lucha contra el trabajo forzoso es objeto de comentarios por parte de la Comisión de Expertos. Los esfuerzos realizados por el Gobierno siguen siendo insuficientes y deben, en consecuencia, fortalecerse. Sería asimismo conveniente que el trabajo forzoso se incorpore expresamente en la legislación y no que se trate esta cuestión únicamente a través de la legislación relativa a la trata de personas. Esta última noción no abarca necesariamente todas las formas de trabajo forzoso. El Gobierno debe asimismo continuar adoptando medidas para proteger a las víctimas de trabajo forzoso y permitirles denunciar su situación.

En cuanto a la posibilidad de que los detenidos trabajen para empleadores privados, los miembros trabajadores recordaron que el Convenio excluye de la definición de tra-

bajo forzoso el trabajo exigido de un individuo como consecuencia de una condena impuesta por una decisión judicial. El trabajo impuesto en este contexto debe ser realizado bajo la vigilancia y el control de las autoridades públicas y el detenido no debe ser cedido o puesto a disposición de particulares, empresas o personas jurídicas privadas. No obstante, la Comisión de Expertos consideró que si bien existen las garantías necesarias para que los interesados acepten voluntariamente un trabajo sin estar sujetos a presiones o a la amenaza de una pena cualquiera ese trabajo no entra en el ámbito de las disposiciones del Convenio. Es por ello que deben preverse garantías reales en la legislación. La Comisión de Expertos señaló que unas condiciones de trabajo que se aproximen a una relación de trabajo libre constituyen el indicador más fiable del carácter voluntario del trabajo. El libre consentimiento de los trabajadores debe también ser evaluado teniendo en cuenta las diferentes condiciones de trabajo, especialmente de nivel de remuneración, la seguridad social y la seguridad y salud en el trabajo. La legislación de Polonia prevé que el detenido exprese su consentimiento para el trabajo, pero sin exigir que ese consentimiento sea formalmente comprobado. Es, por tanto, esencial establecer disposiciones que garanticen que los detenidos expresen previa y formalmente un consentimiento libre e informado.

La miembro trabajadora de Polonia señaló que no cabe duda de que, como indican algunos periodistas y han confirmado los informes de inspección de la Inspección Nacional del Trabajo, hay trabajadores de la RPDC trabajando en Polonia. Sin embargo, los inspectores no han podido confirmar que se restrinjan los movimientos de los ciudadanos de la RPDC en el interior de Polonia ni que su remuneración se transfiera a cuentas de la RPDC, y lo único que se ha comprobado es que las listas de pagos confirman que se ha remunerado a esos trabajadores. De igual modo, teniendo en cuenta la escasa información recibida, los inspectores del trabajo no pueden confirmar que los ciudadanos de la RPDC sean supervisados por un «guardián» o un representante del Gobierno de su país de origen. Si bien en Polonia no existe ninguna definición legal de trabajo forzoso, la normativa aplicable prevé medidas contra las prácticas laborales ilícitas en las que el trabajo se realiza en condiciones de reclusión, violencia física o psicológica, privación de alimentos o retención de documentos. Las disposiciones del capítulo XXVIII del Código Penal tipifican los delitos contra los derechos de las personas que tienen un empleo remunerado, y también hay disposiciones pertinentes en la ley de 15 de junio de 2012 sobre el efecto de emplear a extranjeros que residen ilegalmente en el territorio de la República de Polonia (texto núm. 769) y en la ley de 10 de junio de 2016 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (texto núm. 868). En casos extremos, también pueden ser aplicables las disposiciones del Código Penal que penalizan la esclavitud. Sin embargo, en los últimos años algunos medios de comunicación han señalado casos de ciudadanos de la RPDC a los que se ha impuesto trabajo forzoso en el territorio polaco, por ejemplo en el sector de la construcción y de la construcción naval. Sin embargo, si bien la Inspección Nacional del Trabajo reconoce la posibilidad de que en algunos casos se vulnere la legislación laboral no pudo confirmar que se haya impuesto trabajo forzoso utilizando para ello la amenaza de castigos o la coacción. No obstante, la suerte de los trabajadores procedentes de la RPDC sigue siendo un motivo de preocupación que requerirá un control continuo. Por último, señaló que si bien no puede negarse que exista trabajo forzoso en Polonia, resulta difícil confirmar legalmente que existe. Indicó que es necesario realizar un debate internacional sobre la situación de los trabajadores de la RPDC. Al mismo tiempo, el Gobierno polaco tiene que trabajar en la enmienda de la legislación a fin de que se establezca una definición legal

de trabajo forzoso y habida cuenta de la cantidad de trabajadores de la RPDC que trabajan en Polonia contar con un número suficiente de traductores jurados coreanos. La asistencia técnica de la OIT puede ayudar a elaborar normas nacionales más eficaces así como otros instrumentos que sustenten las pruebas formales de que existe trabajo forzoso. Alentó al Gobierno polaco a solicitar asistencia técnica de la OIT.

**La miembro trabajadora de los Países Bajos** declaró que la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV) ha seguido de cerca el caso de los trabajadores de la RPDC en la UE y, en particular, en Polonia. Se llevó a cabo una investigación en cooperación con el Centro Asiático de Leiden de la Universidad de Leiden sobre las prácticas de la RPDC relativas a enviar trabajadores a la UE. En base a los informes proporcionados por la Inspección Nacional del Trabajo de Polonia, las entrevistas exhaustivas, la información de las empresas y otros datos pertinentes se han identificado claros ejemplos de graves abusos cometidos contra trabajadores de la RPDC empleados en Polonia, lo que permite concluir que hay razones para inquietarse sobre el trabajo forzoso. En razón de las dificultades encontradas por la Inspección Nacional del Trabajo para probar que existe trabajo forzoso es importante que este organismo tenga competencias plenas para investigar todos los aspectos del trabajo forzoso y los indicios de la existencia de éste y para que todos los funcionarios interesados reciban la formación adecuada. Recordó que la Inspección Nacional del Trabajo ha informado detalladamente sobre varios casos de trabajo forzoso, en los cuales los trabajadores han sido engañados, empleados ilegalmente y objeto de abusos. Tampoco se ha pagado debidamente a estos trabajadores, no han percibido vacaciones pagas ni han tenido vacaciones. Se identificaron al menos 77 casos de violaciones. Proporcionó detalles sobre un caso particular, a saber un accidente fatal de un trabajador de la RPDC, Chon Kyongsu, que se produjo en agosto de 2014 en un astillero de Gdynia — y señaló que con posterioridad la Inspección Nacional del Trabajo estudió el caso y encontró una serie de prácticas ilegales. A la luz del Convenio se puede identificar una serie de indicadores de trabajo forzoso: los trabajadores de la RPDC que fueron enviados desde un país descrito por las Naciones Unidas como un país en el que se producen violaciones de derechos humanos sin precedentes, son más susceptibles de ser objeto de abusos por su vulnerabilidad; la Inspección Nacional del Trabajo informó de varios casos de trabajadores que fueron engañados u objeto de abusos, cuyos pasaportes fueron retenidos en la embajada o por los administradores de las empresas y los trabajadores no sabían cuándo cobrarían ni el monto de sus salarios. Habida cuenta de que las empresas holandesas compran productos que posiblemente se elaboren utilizando trabajo forzoso, tanto los sindicatos holandeses como el Gobierno tienen un claro interés en la situación de los trabajadores de la RPDC y consideran que las empresas deben asumir su responsabilidad en la cadena de suministros. El Ministro holandés de Asuntos Exteriores también manifestó su preocupación y su intención de dar seguimiento a la investigación y tomar las medidas necesarias al respecto. Saludó la ratificación por Polonia del Protocolo relativo al Convenio núm. 29 (2014) y expresó su confianza en que los esfuerzos para la aplicación del Protocolo contribuirán a mejorar instrumentos para combatir dichas prácticas. El Gobierno se encontrará en una mejor posición para hacer frente al trabajo forzoso si existe una clara definición de éste, las víctimas reciben protección y se ofrece reparación, incluidas indemnizaciones, se imponen multas disuasorias cuando se cometan infracciones y se refuerza la Inspección Nacional del Trabajo.

**La miembro trabajadora de Italia** indicó que hay más de un millón de ucranianos viviendo en Polonia, la mayoría de los cuales decidió migrar a ese país después del conflicto

militar desatado en el este de Ucrania en 2014, cuando el valor de la moneda se depreció drásticamente y aumentaron los precios. Si bien la Comisión de Expertos se refirió únicamente a la situación de los trabajadores coreanos, también son importantes las condiciones de vida y de trabajo de los migrantes que provienen de países vecinos. Estas cuestiones se incluyeron en la solicitud directa que la Comisión de Expertos envió al Gobierno. La cuestión es especialmente preocupante a la luz de las estimaciones del Índice Mundial de la Esclavitud 2016, según el cual 181 100 personas, que representan el 0,48 por ciento de la población total, viven en condiciones de esclavitud moderna en Polonia. De acuerdo con esos datos, el trabajo forzoso afecta especialmente a las poblaciones migrantes. Según datos de la *Walk Free Foundation*, los sectores más afectados son la construcción, el trabajo doméstico, otros trabajos manuales y la industria manufacturera. Existen organizaciones delictivas regionales implicadas en la mendicidad forzosa. Madres romaníes de comunidades pobres de Moldova y Ucrania aceptan trabajos como vendedoras o cuidadoras en Polonia, pero cuando llegan al país les confiscan el pasaporte y las obligan a mendigar en la calle junto a sus hijos. Según estimaciones del Banco Nacional de Polonia, a pesar de que el 9 por ciento de los migrantes ucranianos que residen en Polonia posee educación secundaria o superior, un 70 por ciento realiza trabajos manuales. De acuerdo con datos de la Fundación Nasz Wybór, que se dedica a prestar asistencia a los ciudadanos ucranianos que residen en Polonia, la venta de trabajos ficticios es un problema grave, que aumenta el trabajo no declarado y deja desprotegidos de derechos laborales a muchos trabajadores. Según estimaciones del Centro de Asistencia Letrada Halina Nieć, cada año hay cientos de víctimas de trata en Polonia, entre las que se cuentan cada vez más ucranianos. Es difícil estimar el número de casos de esclavitud moderna, incluida la trata con fines de trabajo forzoso, que siguen sin ser denunciados. En un informe publicado en 2015 por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, Polonia figura como uno de los países de la UE donde los trabajadores de la economía gris son más vulnerables a la explotación. Esta Agencia analizó la explotación laboral grave en toda la UE prestando especial atención a los trabajadores migrantes. El sector agrícola de Polonia se mencionó en repetidas ocasiones, pues el país carece de autoridades facultadas para supervisar las condiciones de trabajo en los campos privados. Según el mismo informe, Polonia es uno de los cuatro países de la UE en los que menos del 1 por ciento de los empleadores son inspeccionados. Es necesario que el Gobierno adopte medidas concretas con carácter de urgencia con el fin de promover la cooperación transfronteriza para combatir las redes de trata, proteger a los trabajadores migrantes de las prácticas abusivas, identificar a las víctimas del trabajo forzoso y velar por el enjuiciamiento de los autores.

**La miembro trabajadora de Noruega**, hablando en nombre de los sindicatos de los países nórdicos, declaró que, según los informes provenientes de «Solidarnosc», los trabajadores de la RPDC han sido víctimas de explotación y sometidos a trabajo forzoso en Polonia. Varios informes de diversos organismos de las Naciones Unidas y la UE que se ocupan de los derechos humanos, así como informes de científicos, investigadores y la prensa de Polonia, han confirmado aquellas observaciones. En un informe preparado por académicos del Centro Asiático de la Universidad de Leiden de los Países Bajos se afirma que los gerentes reciben en Pyongyang los salarios de los trabajadores de la RPDC. De acuerdo con las estimaciones de las Naciones Unidas, la RPDC obtiene anualmente ganancias de hasta 1 600 millones de libras esterlinas de los trabajadores que envía al extranjero. Además, los defensores de los derechos humanos afirman que se han enviado al exterior decenas de miles de ciudadanos de la RPDC para trabajar en unos 40 países

como «esclavos patrocinados por el Estado». Como se desprende del informe de Leiden, los trabajadores en Polonia reciben una asignación mínima por subsistencia, suelen trabajar más de doce horas diarias y seis días por semana. Según un informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE, Polonia es uno de los países en los que los trabajadores de la economía sumergida son más vulnerables. Se han detectado varios incidentes relacionados con trabajadores migrantes de muchos países, y Polonia es uno de los cuatro países de la UE en los que menos del 1 por ciento de los empleadores se someten a inspecciones. Por consiguiente, resulta difícil para los inspectores del trabajo controlar a los empleadores o forzarlos a cumplir sus obligaciones, lo cual da lugar a un aumento del riesgo de abusos, como la trata de personas. Las limitaciones de la capacidad jurídica de la inspección del trabajo son evidentes, sobre todo en los casos de trabajadores migrantes, en los que el empleador es una entidad extranjera que no opera en Polonia desde un punto de vista formal. En esos casos, el representante del empleador es el único responsable de los documentos que confirman la legalidad de la estadía y el permiso de trabajo, mientras que los inspectores tienen escasas oportunidades de comunicarse con los trabajadores debido a las limitaciones para contar con intérpretes. En consecuencia, la explotación laboral de los migrantes puede pasar desapercibida fácilmente. Aunque no hay obstáculos legales para que los trabajadores reciban sus salarios en su país de origen, algunos países pueden aplicar disposiciones internas para realizar deducciones. Se trata de una práctica frecuente del Gobierno de la RPDC, que deduce las denominadas comisiones voluntarias como contribuciones a la revolución socialista. En conclusión, la miembro trabajadora señaló que el trabajo forzoso está prohibido en Polonia y no es un fenómeno común, aunque es necesario introducir cambios en la legislación si se notifican casos de ese tipo a fin de tomar medidas preventivas adecuadas y proteger de manera eficaz a los trabajadores extranjeros contra el trabajo forzoso y la explotación laboral. Se debe fomentar una mayor conciencia de los inspectores del trabajo, los agentes encargados de hacer cumplir la ley, los fiscales, los jueces y la opinión pública así como de las entidades gubernamentales que sean necesarias para mejorar el seguimiento de los procedimientos de contratación, asegurando el cumplimiento de la ley.

**El miembro gubernamental de la República de Corea** indicó que el asunto de los trabajadores extranjeros de la RPDC ha sido motivo de preocupación para la comunidad internacional no sólo desde el punto de vista de las normas internacionales del trabajo sino también desde otras perspectivas que incluyen los derechos humanos y la seguridad internacional. En resoluciones recientes de la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ha expresado grave preocupación por la violación de los derechos de los nacionales de la RPDC que trabajan en el extranjero. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante su resolución 2321 de 2016, también ha expresado su grave preocupación por el envío de nacionales de la RPDC para que trabajen en otros Estados y así ganar dinero que la RPDC utiliza para sus programas de misiles nucleares y balísticos y ha instado a los Estados a que vigilen esa práctica. Al tiempo que reconoce las medidas adoptadas por el Gobierno de Polonia relativas a las condiciones laborales de los trabajadores de la RPDC y confía plenamente en la aplicación estricta de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Expertos, espera que el Gobierno de Polonia y la OIT sigan realizando esfuerzos para garantizar que las condiciones laborales de los trabajadores de la RPDC en Polonia sean compatibles con las normas internacionales pertinentes.

**La miembro trabajadora de Alemania** señaló que el caso que nos ocupa viene a ejemplificar el hecho de que el tra-

bajo forzoso organizado por la RPDC ha adquirido importancia en la UE. No cabe duda de que la RPDC utiliza el trabajo forzoso para financiar sus ambiciones militares y mantener su sistema de opresión. Ese tipo de trabajo forzoso es sistemáticamente gestionado a través de empresas como las establecidas en Polonia. Debería darse por sentado que este sistema existe no sólo en la industria de la construcción naval y que Polonia no es el único país en el que la RPDC ha ganado divisas utilizando el trabajo forzoso. Además, la miembro trabajadora destacó una dimensión añadida de estas violaciones de los derechos humanos, indicando que las empresas interesadas fueron certificadas por la OTAN y, por tanto, resultaron elegibles para participar en las licitaciones públicas de contratos militares. Al mismo tiempo, esas empresas se beneficiaron de fondos públicos, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Las compañías clientes de esas empresas situadas en diferentes países de la UE también se están beneficiando de un costo laboral particularmente barato. Dado que la prohibición del trabajo forzoso es parte integrante de las normas relativas a los derechos humanos universales y, a la luz de los instrumentos aplicables de las Naciones Unidas, la UE y la OIT, la miembro trabajadora señaló que la protección de los derechos humanos no sólo es responsabilidad de los Estados, sino también de las empresas, que tienen que garantizar que no se violen los derechos humanos en sus operaciones comerciales. A efectos de asegurar la protección de los derechos humanos, es necesario garantizar transparencia y acceso público a la información. Es esencial que se hagan accesibles los resultados de la inspección del trabajo y que se realicen investigaciones adicionales e independientes. La OIT también debería acompañar ese proceso. Además, es necesario que las empresas y las entidades públicas se abstengan de realizar pedidos a las empresas asociadas con la violación de los derechos humanos universales y fundamentales, debiendo también abstenerse de participar en sistemas de trabajo forzoso organizados por el Estado, como los establecidos por la RPDC.

**La miembro gubernamental de Noruega**, haciendo uso de la palabra también en nombre del miembro gubernamental de Islandia, indicó que el trabajo forzoso siempre es inaceptable y que espera que todos los Estados Miembros hagan lo posible para erradicar todas sus formas. Tal como se señala en el informe de la Comisión de Expertos y en la información presentada por el Relator Especial de las Naciones Unidas la situación de los trabajadores migrantes procedentes de la RPDC resulta preocupante. Por consiguiente, todos los países de acogida tienen que prestar especial atención a las circunstancias y condiciones en las que viven y trabajan esos trabajadores. Dijo que a menudo puede resultar muy difícil para la inspección del trabajo llevar a cabo el control del cumplimiento y que en este contexto es importante promover la transparencia en las cadenas de suministro. El trabajo forzoso es una violación grave de los derechos fundamentales. Por consiguiente, alentó firmemente a los países de acogida a tomar todas las medidas necesarias para prevenir estos casos.

**El miembro trabajador de los Estados Unidos** recordó, en relación con la situación del trabajo forzoso de los trabajadores migrantes procedentes de la RPDC en Polonia y otros países, como Ucrania, los esfuerzos de las Naciones Unidas para garantizar una migración «segura, ordenada y regular». De conformidad con los documentos proporcionados a los investigadores, estos trabajadores estaban documentados y llegaron a Polonia provistos de permisos de trabajo. Por otra parte, el procedimiento en virtud del cual el Gobierno de la RPDC moviliza a esos trabajadores se mantiene totalmente oculto. Investigadores independientes y la Inspección Nacional del Trabajo documentaron incoherencias en la compleja cadena de relaciones de trabajo en lo que atañe a la producción en empresas de fabricación de

barcos y mantenimiento muy conocidas, y en otros sectores, de los cuales al menos uno está certificado por la OTAN, y por consiguiente, puede participar en una licitación de contrato público utilizando dinero de los impuestos de los contribuyentes de varios países.

En Polonia, estos trabajadores viven y trabajan en tierra de nadie. Si bien su condición de personas autorizadas para trabajar en Polonia está reglamentada en las normas de Polonia y la UE, las condiciones en las que viven y trabajan en ese país y los trabajos por los que reciben una remuneración, están menos claros. Se requiere más transparencia y rendición de cuentas a lo largo de toda la cadena de suministro que emplea a estos trabajadores, desde la contratación de la mano de obra hasta las cuestiones de salud y seguridad, los salarios y las condiciones. Independientemente del hecho de que en su país de origen no se respeten sus derechos, los países y las empresas en las que trabajan tienen la obligación de proteger y respetar esos derechos. En el informe Leiden se hace referencia a los beneficios obtenidos a lo largo de toda esta cadena de suministro. El Gobierno de Polonia debería adoptar medidas para mejorar la situación. En el debate sobre la migración laboral, que tiene lugar en el marco de la Conferencia, se deberían tratar estas cuestiones y velar por que todo trabajador sea reconocido como una persona que tiene derechos, no sólo como mano de obra.

La representante gubernamental dio las gracias a todos los participantes en el debate y señaló que las observaciones y sugerencias planteadas desde distintas perspectivas son extremadamente valiosas. Habiendo reconocido que la creciente afluencia de extranjeros que buscan empleo en Polonia supone un gran desafío en lo que concierne a garantizar condiciones laborales seguras y decentes y, en especial, protegerlos frente a las formas extremas de abuso excepcionales, señaló que las opiniones manifestadas podrían ayudar a su país a abordar la cuestión de forma exhaustiva. Indicó que Polonia siempre ha escuchado atentamente la opinión de la OIT, y expresó su pleno compromiso con la aplicación de las recomendaciones formuladas por la Comisión. Añadió que en la memoria de 2017 sobre la aplicación del Convenio se aportará información actualizada y datos estadísticos bien documentados.

Los miembros trabajadores acogieron con agrado las informaciones comunicadas por la representante gubernamental que ponen de relieve la voluntad de Polonia de proseguir con sus esfuerzos para mejorar la aplicación del Convenio. Con este objetivo, el Gobierno deberá:

- aumentar los recursos y las capacidades de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley y de los servicios de inspección del trabajo con miras a la identificación y la represión de las prácticas de trabajo forzoso;
- designar intérpretes que hablen entre otras lenguas coreano;
- prestar una atención particular a los flujos migratorios que puedan generar situaciones de trabajo forzoso;
- prestar una atención particular a los métodos de contratación a través de los que se engaña a los trabajadores para someterlos a situaciones de trabajo forzoso y prever mecanismos de control que permitan detectar y reprimir las prácticas abusivas;
- reforzar el sistema de represión para que se apliquen efectivamente sanciones penales disuasorias a los autores de estas prácticas;
- penalizar específicamente el trabajo forzoso para que no se aborde esta cuestión únicamente a través de la trata de personas;
- seguir reforzando, de conformidad con la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203), las medidas de protección de las víctimas para que estas puedan presentar sin temor una denuncia ante las autoridades, siendo así mismo

importante prever recursos efectivos y mecanismos de indemnización eficaces para las víctimas;

- prever mejores garantías para asegurarse de que los reclusos que trabajan para personas jurídicas de derecho privado expresen formalmente un consentimiento previo, libre e informado.

Los miembros trabajadores consideraron que, para alcanzar el conjunto de estos objetivos, Polonia debería solicitar la asistencia técnica de la OIT.

Los miembros empleadores tomaron debida nota de las múltiples iniciativas tomadas por las autoridades nacionales, especialmente desde 2016, para prevenir toda forma de trabajo forzoso en Polonia y para sancionar los abusos detectados. En este contexto, conviene recordar que es responsabilidad colectiva de los mandantes de la OIT garantizar que, en el siglo XXI, se respeten los derechos sociales fundamentales en el conjunto de los Estados Miembros. Cualquier queja en este terreno debe ser examinada seriamente por las autoridades nacionales, en particular por funcionarios y magistrados competentes e independientes. Así debe ocurrir con el trabajo forzoso que debe erradicarse sin demora de manera permanente. Polonia ha demostrado su compromiso en la lucha contra el trabajo forzoso al ratificar, en marzo de 2017, el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930. Este compromiso debe convertirse en una realidad para todos los trabajadores empleados en su territorio, cualquiera que sea su estatus o su nacionalidad. En este sentido, las organizaciones de empleadores nacionales, incluidas las de Polonia, se comprometen a ayudar a las empresas para que las condiciones de trabajo sean óptimas y se prohíba abusar de los trabajadores. Hicieron suyas las recomendaciones formuladas por los investigadores Shin Chang-Hoon y Go Myong-Hyun en su informe independiente. En estas recomendaciones se indica que, para poner fin al trabajo forzoso de los ciudadanos de la RPDC, los países de acogida deberían controlar sobre el terreno sus condiciones de trabajo; poner fin a los contratos de trabajo de aquellas personas que están sometidas a condiciones de trabajo forzoso impuestas por las autoridades de la RPDC; y reforzar los controles sobre las transacciones bancarias ligadas al pago de los salarios. Sin embargo, habida cuenta de las contradicciones que existen y de la poca información disponible, cabe deplorar que este caso figure en la lista de las violaciones más graves de los derechos sociales fundamentales en 2017. Otros países citados por el Relator Especial de la Naciones Unidas han quedado exentos de responsabilidad y esto no parece justo. En conclusión, cabe recomendar a las autoridades que: i) intensifiquen sus esfuerzos para que los trabajadores migrantes estén plenamente protegidos contra prácticas abusivas y condiciones de trabajo que constituyen trabajo forzoso, y ii) comuniquen informaciones sobre las medidas tomadas para identificar las situaciones de trabajo forzoso de las que puedan ser víctimas trabajadores migrantes. Además, si se detectan objetivamente situaciones de trabajo forzoso, las autoridades deberían comunicar información, incluida información estadística, sobre la situación de los ciudadanos de la RPDC víctimas de trabajo forzoso; tomar medidas inmediatas y eficaces para que los autores de estas prácticas sean juzgados y sean objeto de sanciones disuasorias; y garantizar una protección adecuada a las víctimas. Finalmente, en cuanto a las cuestiones abordadas en la solicitud directa dirigida a Polonia, consideraron que éstas no deberían ser objeto de discusiones específicas ante esta Comisión.

### **Conclusiones**

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por la representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

Teniendo en cuenta la discusión, la Comisión pidió al Gobierno de Polonia que:



- **intensifique sus esfuerzos para garantizar que los trabajadores migrantes gocen de plena protección contra las prácticas y condiciones abusivas que constituyen trabajo forzoso;**
- **facilite información a la Comisión de Expertos sobre las medidas adoptadas para identificar los casos de trabajo forzoso, prestando especial atención a la situación de los trabajadores de la República Popular Democrática de Corea;**
- **adopte medidas inmediatas y efectivas para que los autores de tales prácticas, si ocurren, sean enjuiciados, y para que se impongan sanciones disuasorias, y**
- **vele por que las víctimas del trabajo forzoso tengan acceso a una protección adecuada y a vías de reparación**

#### Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)

##### INDIA (ratificación: 1949)

El Gobierno ha comunicado la siguiente información por escrito.

#### *Consulta tripartita sobre enmiendas a la legislación del trabajo/promulgación de nuevas leyes*

La India tiene un sistema de legislación del trabajo complejo que funciona mediante una estructura federal. El país ha ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y las consultas tripartitas son un componente esencial en el proceso de reforma de la legislación del trabajo. Basándose en la recomendación de la segunda Comisión Nacional sobre Trabajo, el Gobierno ha tomado medidas para codificar en términos generales las 44 leyes principales en materia laboral en cuatro códigos del trabajo: el proyecto de código sobre salarios, el proyecto de código sobre relaciones laborales, el proyecto de código sobre seguridad social y bienestar, y el proyecto de código sobre seguridad y salud en el trabajo, de los cuales ya se han preparado borradores, a excepción del código sobre seguridad y condiciones de trabajo cuyo proyecto se encuentra en fase avanzada. De conformidad con la política en materia de consulta sobre propuestas legislativas del Gobierno, los proyectos de código se publicaron en la página web del Ministerio de Trabajo y Empleo por un período de un mes y se invitó al público/partes interesadas a formular sugerencias. Posteriormente, también se discutieron estos proyectos de código en varias reuniones de consulta tripartita con representantes de los principales sindicatos, asociaciones de empleadores, gobiernos de los estados y ministerios pertinentes. El Gobierno también ha recurrido a la OIT de forma continua para obtener la asistencia técnica oportuna. Se debe tomar nota de que los códigos mencionados anteriormente todavía no han sido adoptados y sólo se encuentran en fase de consulta. El Gobierno también trabaja de manera continua para enmendar textos legislativos importantes con miras a adaptar la legislación laboral a las nuevas necesidades. Las consultas tripartitas son parte integrante del proceso de formulación de las enmiendas aplicables. Tras los procedimientos de consulta tripartita, en el período 2015-2017, el Gobierno ha adoptado, entre otras, las siguientes leyes enmendadas: la Ley de Enmienda sobre el Trabajo Infantil (Prohibición y Regulación), de 2016, la Ley sobre Prestaciones por Maternidad (Enmienda), de 2017, la Ley sobre el Pago de los Salarios (Enmienda), de 2017, y la Ley sobre el Pago de Bonificaciones (Enmienda), de 2015. Ninguna de las leyes adoptadas ha tenido impacto alguno sobre el sistema de inspección del trabajo o sobre los principios consagrados en el Convenio núm. 81. La legislación nacional actual cumple los principios del Convenio núm. 81 y el Gobierno no tiene intención de alejarse de ellos. La India

se ha valido, y agradecerá valerse en el futuro, de la asistencia técnica de la OIT con respecto al proceso de reforma legislativa.

#### *La libre iniciativa de los inspectores del trabajo para realizar inspecciones*

Como se indica en las últimas dos memorias comunicadas a la Comisión de Expertos en 2015 y 2016 y en la información proporcionada a la Comisión de la Conferencia en 2015, es necesario reiterar que no se ha realizado ninguna enmienda legislativa que altere ninguna de las disposiciones de las leyes existentes y que pueda atenuar las disposiciones del Convenio núm. 81. Se han introducido reformas en la gobernanza impulsadas por la tecnología para fortalecer el sistema, facilitar la transparencia y la rendición de cuentas con respecto a la aplicación de la legislación laboral y reducir la complejidad de cumplir con la legalidad. La informatización del sistema sólo permite ajustar la prioridad de las inspecciones en los lugares de trabajo en función de las evaluaciones de riesgos. El nuevo sistema no ha restringido las facultades de los inspectores para realizar inspecciones del lugar de trabajo, en caso de que se necesite una inspección. Además, excepto algunas inspecciones de lugares de trabajo rutinarias (que ni siquiera representan el 10 por ciento del total de las inspecciones), todas las demás inspecciones se realizan sin previo aviso. Con respecto a las inspecciones rutinarias, se pueden notificar previamente (a discreción del inspector) para permitir al empleador presentar los registros necesarios para su verificación. Se vuelve a confirmar que cuando se produce una queja o se tiene información sobre cualquier violación de la legislación del trabajo, el sistema permite que se tome con total discrecionalidad/libertad la decisión de realizar una inspección en esos establecimientos en cualquier momento, así como de emprender las acciones previstas en las legislaciones correspondientes. Se somete a consideración que el nuevo sistema ha permitido a los inspectores gestionar mejor su sistema de inspección así como compartir la información relativa a las inspecciones con otras agencias. También se ha observado un aumento significativo del número de inspecciones desde el establecimiento del nuevo sistema. Se ofrecen mayores detalles sobre la aplicación de varias leyes en materia laboral por parte de las agencias centrales que se encargan de la aplicación de la legislación laboral, entre otras cosas en relación con la seguridad social y la seguridad en las minas, en un anexo a esta respuesta. Además, el nuevo régimen de inspección no ha afectado al papel que juegan los inspectores del trabajo en la realización de inspecciones cuando tienen razones para creer que en un lugar de trabajo se está vulnerando alguna disposición legal o cuando creen que los trabajadores requieren protección. De nuevo se repite que los inspectores del trabajo tienen total libertad, tanto en la legislación como en la práctica, para emprender procedimientos judiciales rápidos, sin previo aviso, cuando sea necesario.

#### *Informes anuales sobre las actividades de inspección del trabajo, e información estadística sobre las inspecciones del trabajo*

Los datos son la base que permite desarrollar iniciativas en materia de política basadas en datos empíricos. El Gobierno ha tomado una serie de medidas para mejorar la recopilación de datos sobre la aplicación de la legislación laboral y los servicios de inspección del trabajo. La Oficina de Trabajo, un departamento que depende del Ministerio de Trabajo y Empleo, es la que se ocupa principalmente de recopilar los datos y redactar los informes. El Gobierno también se ha valido de la asistencia técnica de la OIT para evaluar los sistemas de recopilación de datos con el objetivo de sugerir las medidas adecuadas para mejorar la cobertura y la fiabilidad de los datos. De hecho, a petición del Ministerio, la OIT ha llevado a cabo una «Evaluación del

sistema de estadísticas laborales en la India» en 2014-2015. La Oficina de Trabajo recibe estadísticas anuales oficiales en relación con varias leyes laborales y su aplicación a nivel del Gobierno central y de los gobiernos de los estados. Además de esta documentación anual, también se recibe documentación mensual enviada de forma voluntaria. Se ha recibido documentación oficial y voluntaria en relación con 11 leyes laborales y con ellas la Oficina de Trabajo ha realizado informes en 2013 y 2014. La Oficina de Trabajo recopila datos sobre la aplicación de la legislación laboral fundamental, por ejemplo, sobre la aplicación de la Ley sobre las Fábricas, de 1948, que deben presentarse semestral y anualmente. La Oficina de Trabajo compila anualmente estos datos que se publican en las «Estadísticas sobre las Fábricas». Se adjuntan a esta respuesta las siguientes estadísticas: 1) estadísticas detalladas de 2013, 2014 y 2015 relativas al número de fábricas inspeccionadas (en virtud de la Ley sobre Fábricas) y el número de inspectores de fábricas en 31 estados/territorios de la unión; 2) información sobre el número total de inspectores en 2016 en algunos estados; 3) información sobre el número de inspecciones del trabajo realizadas en 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017 así como sobre las violaciones detectadas (en relación con todas las leyes bajo jurisdicción de los estados) en los estados en que la información está disponible, y 4) estadísticas sobre accidentes del trabajo en 2013, 2014 y 2015 en algunos estados/territorios de la unión. La Oficina de Trabajo ha iniciado un proyecto para reforzar y modernizar el sistema de recopilación de estadísticas de los estados y los establecimientos mediante la introducción de tecnología, que se encuentra en fase de desarrollo. Cuando se aplique, el sistema de recopilación y compilación de estadísticas funcionará en línea en la medida de lo posible. Esto permitirá a la Oficina recopilar y compilar estadísticas con mayor rapidez en el futuro. Se toma nota de la recomendación de la Comisión de la Conferencia relativa al informe anual sobre la inspección del trabajo y los registros de lugares de trabajo sujetos a inspección. El Gobierno está dispuesto a solicitar asesoramiento técnico de la OIT al respecto.

#### *Autocertificación e inspecciones de seguridad y salud en el trabajo efectuadas por agencias privadas certificadas*

La India respondió con detalle a la totalidad de observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en relación con el régimen de autocertificación durante la reunión de 2015 de la Comisión de la Conferencia, y la Comisión de Expertos tomó nota de las respuestas en sus últimas observaciones. Cabe reiterar nuevamente que el régimen de autocertificación ha sido puesto en práctica por algunos estados y que en ningún caso ha sustituido el sistema de inspección del trabajo. Se trata de un régimen destinado a promover un cumplimiento voluntario y más simple, sin menoscabar los derechos de los trabajadores. Los establecimientos que se han acogido al régimen de autocertificación no están exentos del proceso de inspección. Si la autocertificación requiere el depósito de una garantía, el régimen prevé la incautación del depósito al detectarse una infracción. La India no se rige por el sistema de servicios de inspección privada. El Gobierno reitera que está determinado a proteger los intereses de la clase trabajadora y promover al mismo tiempo un ambiente propicio para el crecimiento inclusivo y la armonía de las relaciones laborales.

#### *Delegación de la autoridad de inspección en las zonas económicas especiales (ZEE) e información estadística sobre las inspecciones del trabajo en las ZEE*

En el país hay siete ZEE. En cuatro de ellas no se delegaron facultades a los comisionados para asuntos de desarrollo, y en una zona, que abarca diez estados, sólo un es-

tado delegó su autoridad. En dos zonas, se delegaron facultades, aunque en una de esas zonas no se delegaron facultades en virtud de la Ley de Fábricas (que rige la normativa de seguridad y salud en el trabajo). Las leyes que competen al Gobierno central no se delegaron en ninguna de las zonas. El Gobierno facilitó información estadística detallada en la última reunión de la Comisión de la Conferencia, y a la Comisión de Expertos en 2016, sobre las inspecciones efectuadas con arreglo a una serie de leyes laborales en los distintos estados y las ZEE; entre otras cosas, sobre la cantidad de inspectores, unidades y empleados por unidad. Cabe reiterar esta información. En un apéndice del presente documento figuran las estadísticas sobre la aplicación de las leyes laborales en las ZEE en las que se delegaron facultades a los comisionados para asuntos de desarrollo. Con respecto a las ZEE en las que no se delegaron facultades a los Comisionados para Asuntos de Desarrollo, los datos pueden encontrarse en las estadísticas de inspección de cada estado, pues no existen estadísticas por separado. Atendiendo a la recomendación de la Comisión de la Conferencia, en una reunión tripartita, celebrada el 30 de mayo de 2017, con los interlocutores sociales, el Gobierno examinó en qué medida la delegación de la autoridad de inspección del Comisionado del Trabajo en el Comisionado para Asuntos de Desarrollo en las ZEE había incidido en la cantidad y la calidad de las inspecciones del trabajo. También participaron en la reunión representantes del Departamento de Comercio, el Gobierno de la India y funcionarios de las ZEE y los gobiernos de los estados. Los representantes de los empleadores reiteraron su adhesión a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, expresaron su satisfacción con el sistema de ventana única para el cumplimiento de la legislación laboral y alentaron al Gobierno a que promoviera mecanismos de cumplimiento voluntario. Asimismo, los representantes de los empleadores y los funcionarios de los gobiernos de los estados se mostraron satisfechos con el sistema actual en relación con la delegación de la autoridad de inspección, mientras que los representantes de los trabajadores, en su mayoría, manifestaron que los derechos laborales, tanto en las ZEE como en otros lugares, debían ser protegidos. Un representante de los trabajadores no coincidió con los representantes de las ZEE y los empleadores en que la delegación de facultades había arrojado resultados satisfactorios. Sin embargo, no fundamentó sus declaraciones con datos estadísticos o ejemplos concretos. Por consiguiente, se decidió que el Gobierno institucionalizaría un sistema para examinar periódicamente la aplicación de la legislación laboral en las ZEE. Las empresas de informática y servicios informatizados se inscriben con arreglo a la legislación nacional que regula los comercios y otros establecimientos («Shops and Establishment Acts»), por lo que las inspecciones son efectuadas por autoridades estatales y, cuando procede, se incluyen en las estadísticas generales del Estado.

#### *Acceso libre de los inspectores a los lugares de trabajo*

Existen diversas leyes laborales en las que se establecen las facultades para la inspección del trabajo, en las que se dispone que prohibir o impedir que los inspectores accedan a las instalaciones o los registros de un establecimiento es delito. El artículo 353 del Código Penal de la India también establece que impedir a los funcionarios públicos que desempeñen sus funciones (como, por ejemplo, impedirles el paso) es un delito penal. Puesto que no existen casos en los que se haya denegado el acceso de un inspector a un lugar de trabajo para realizar una inspección, la cuestión de las estadísticas pertinentes no se plantea. Los inspectores laborales tienen autoridad para solicitar la asistencia de la policía y acceder por la fuerza a lugares de trabajo, registros o pruebas, si consideran que hay motivo para hacerlo. Los inspectores laborales también pueden emprender ac-

ciones penales contra quienes les impidan acceder a un lugar de trabajo. Cabe reiterar que los inspectores del trabajo cuentan con las debidas garantías de acceso libre para realizar inspecciones cuando tengan motivos justificados para creer que un establecimiento infringe lo dispuesto en la ley o cuando consideren que los trabajadores requieren protección (artículo 12, 1), *a*) y *b*), del Convenio núm. 81).

Además, ante la Comisión, un **representante gubernamental** se refirió a la estructura constitucional de la India, un sistema federal con una determinada distribución de poderes entre el centro (es decir el Gobierno federal) y los estados (es decir los gobiernos provinciales), en el que el centro y los estados tienen facultades concurrentes en cuanto a la elaboración y la aplicación de las leyes del trabajo. La India tiene un sistema legislativo laboral muy complejo, garantizado mediante un sistema de inspección del trabajo tanto a nivel central como a nivel de los estados. La legislación del trabajo se modifica y actualiza mediante un proceso continuo, que incluye consultas tripartitas, para que se ajuste a las necesidades emergentes de una economía globalizada y basada en el conocimiento. La cuestión del alcance y los objetivos de las enmiendas y reformas legislativas del Gobierno ya se discutió en la reunión de 2015 de la Comisión. A este respecto, reiteró las observaciones formuladas anteriormente según las cuales el Gobierno no ha promulgado ninguna enmienda en relación con el ámbito de aplicación de ninguna ley del trabajo para excluir a los trabajadores de la cobertura de la legislación del trabajo. De hecho, la Comisión de Expertos no ha mencionado ninguna acción legislativa específica que haya atenuado de manera alguna las disposiciones relativas a las inspecciones del trabajo o la protección de los trabajadores, como lo establece el Convenio. La India realiza consultas tripartitas en relación con todas sus iniciativas de reforma legislativa. Todas las propuestas de enmienda de leyes del trabajo o de nuevas leyes se debaten en foros tripartitos adecuados, y sólo después se sigue adelante con las propuestas. A este respecto, también hizo referencia a la información escrita que el Gobierno ha comunicado a la Comisión sobre los progresos en relación con diversas leyes que han sido aprobadas o cuyo examen está en curso. Recordando la intervención formulada durante la reunión de 2015 de la Comisión, añadió que, a petición del Gobierno, también se están volviendo a examinar y a modificar la propuesta de ley sobre las pequeñas fábricas y las enmiendas propuestas a la Ley de Fábricas. La Oficina ha proporcionado asistencia técnica y aportaciones sobre los cambios legislativos propuestos, en particular sobre los proyectos de Códigos del Trabajo. El Gobierno mantiene su compromiso y agradecerá la asistencia técnica de la OIT en el futuro. Como se indica en la información escrita que el Gobierno ha comunicado a la Comisión, ninguno de los textos legislativos adoptados ha tenido impacto alguno sobre el sistema de inspección del trabajo o los principios del Convenio.

Con respecto a la libre iniciativa de los inspectores del trabajo de llevar a cabo inspecciones, el Gobierno mantiene su compromiso con las obligaciones establecidas en el Convenio en el sentido de que los lugares de trabajo deben inspeccionarse tan a menudo y tan exhaustivamente como sea necesario. Los inspectores tienen plenas facultades en la legislación y en la práctica para llevar a cabo inspecciones de lugares de trabajo en cualquier momento, así como para iniciar las acciones establecidas por la legislación sin previo aviso. En cuanto a la información estadística sobre las actividades de inspección del trabajo, las estadísticas solicitadas por la Comisión de Expertos se han añadido en el anexo de la comunicación escrita del Gobierno proporcionada a la Comisión. Recordó que debido a la estructura federal del país y a la soberanía de los estados, que son los principales responsables en cuestiones del «trabajo», no

existe un mecanismo legal para que los estados comuniquen los datos al Gobierno central. Sin embargo, la Oficina del Trabajo recopila y compila, sobre una base voluntaria, datos de los estados en relación con varias cuestiones relacionadas con el trabajo. A este respecto, se refirió a la información escrita que el Gobierno ha comunicado a la Comisión sobre un proyecto para reforzar y modernizar el sistema de recopilación de estadísticas de la Oficina del Trabajo. En relación con la ausencia de datos sobre las inspecciones en las zonas económicas especiales (ZEE) por los estados y en los sectores de la tecnología de la información (TI) y de los servicios informáticos (ITES), explicó que la Oficina del Trabajo actualmente no está en condiciones de obtener esos datos, pero que efectivamente se necesita reforzar el sistema de recopilación y compilación para permitir dichos análisis, y se agradecerá la asistencia técnica de la OIT en esta materia. En relación con el régimen de autocertificación, como ya se declaró durante la discusión del caso ante la Comisión en 2015, este régimen no sustituye ni entraña ninguna relajación de las inspecciones oficiales y los lugares de trabajo siguen estando sujetos a inspección aunque se acojan al régimen de autoinspección. En cuanto a la delegación de facultades para llevar a cabo inspecciones en las ZEE, hizo hincapié en que no se han delegado plenamente las facultades de la inspección del trabajo a los Comisionados para Asuntos de Desarrollo en todas las ZEE como se detalla mejor en la comunicación escrita del Gobierno. Además, en las zonas en que se ha llevado a cabo, la delegación de poderes no ha atenuado la aplicación de la legislación de ninguna manera. Cabe reiterar que los Comisionados para Asuntos de Desarrollo, que son funcionarios gubernamentales con mucha experiencia, son plenamente responsables de la aplicación de la legislación laboral en las ZEE, y pueden cumplir con su deber sin ningún conflicto de intereses. También destacó que se convocó una reunión tripartita, tal y como solicitaba la Comisión de Expertos, sobre si la delegación de facultades en las ZEE ha afectado a la cantidad y la calidad de las inspecciones del trabajo. A este respecto, también reiteró la información contenida en la comunicación escrita proporcionada por el Gobierno según la cual la mayoría de los interlocutores sociales consideran que la delegación de facultades funciona de manera satisfactoria. Como se indica en la comunicación escrita, a su debido tiempo se establecerá una evaluación regular de la aplicación de la legislación laboral en las ZEE. Las condiciones de trabajo en el sector de la TI y los ITES están reguladas por las disposiciones de la Ley de Tiendas y Establecimientos comerciales de cada uno de los gobiernos de los estados. Estos establecimientos están sujetos a inspecciones del trabajo ordinarias como cualquier otro establecimiento. Sin embargo, como se describe anteriormente, el actual sistema de recopilación de datos no permite obtener datos específicos en relación con los sectores de la TI y los ITES, y por ello el Gobierno no ha podido proporcionar dichos datos. Con respecto al libre acceso de los inspectores del trabajo a los lugares de trabajo, también reiteró la información proporcionada en la comunicación escrita, según la cual, los inspectores del trabajo tienen garantizado este derecho y no se han dado casos en que no hayan podido acceder a lugares de trabajo para inspeccionarlos. Concluyó declarando que las cuestiones sustanciales que plantea este caso han sido adecuadamente respondidas desde 2015 por el Gobierno en una serie de comunicaciones. Los últimos comentarios formulados por la Comisión de Expertos no estaban relacionados con el incumplimiento del Convenio, sino que se limitaron principalmente a solicitar más información y estadísticas. Dijo que si no existe ningún problema sustancial este caso no debería seguir examinándose ante la Comisión y debería cerrarse. El Gobierno mantiene su compromiso con el bienestar laboral y la protección de los derechos laborales y

desea seguir recurriendo a la asistencia técnica de la OIT para lograr su consecución.

Los miembros empleadores recordaron que la Comisión ya examinó la aplicación del Convenio en 2015, y también lo hizo en numerosas ocasiones la Comisión de Expertos en los diez últimos años. De hecho, el examen de este caso en 2017 es la continuación de las cuestiones que fueron tratadas por la Comisión hace dos años. Aunque los casos relativos al Convenio suelen girar en torno a la falta total de inspección del trabajo, este caso está siendo examinado debido a que el Gobierno no ha proporcionado información en respuesta a las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de 2015 o a los comentarios de la Comisión de Expertos. Aunque comprende la estructura federal de la India con sus gobiernos central y estatales, esta estructura no justifica que no se proporcione la información solicitada por la Comisión. Por tanto, los miembros empleadores recordaron cada uno de los puntos que fueron planteados por la Comisión en sus conclusiones de 2015, poniendo de relieve que el Gobierno no ha proporcionado información respecto a casi ninguno de los puntos siguientes. Con respecto a la información estadística detallada que cubre, a los niveles central y de los estados, todos los asuntos establecidos en el artículo 21 del Convenio con vistas a demostrar el cumplimiento de los artículos 10 y 16 y a especificar en la mayor medida de lo posible la proporción de las visitas periódicas con respecto a las realizadas sin previo aviso y a la información relativa a dicha proporción en el conjunto de las ZEE, el Gobierno no ha facilitado información alguna. Con respecto a la explicación en cuanto a los acuerdos de verificación de la información transmitida por los empleadores mediante el régimen de autocertificación, el Gobierno no ha facilitado información alguna. Con respecto a la información explicando la división de la responsabilidad de la inspección del trabajo entre las esferas estatal y central para cada ley y reglamento en cuestión, el Gobierno no ha facilitado información alguna. Con respecto a la información que explique, en referencia a las estadísticas pertinentes, la medida en que el número de inspectores del trabajo a disposición de los cuerpos de inspección del Gobierno central y de los gobiernos de los estados es suficiente para asegurar el cumplimiento de los artículos 10 y 16 del Convenio, el Gobierno no ha facilitado información alguna. Con respecto a la información detallada sobre el cumplimiento del artículo 12 del Convenio concerniente al acceso a los establecimientos, los registros, los testigos y otras pruebas, así como a los medios que hay a disposición para poder exigir el acceso a los mismos, el Gobierno no ha facilitado información alguna. Con respecto a la información detallada sobre inspecciones de salud y seguridad realizadas por organismos certificados de carácter privado, incluido el número de inspecciones, el número de infracciones notificadas por esos organismos y las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento y la aplicación, el Gobierno no ha facilitado información alguna. Además, en relación con el examen, con los interlocutores sociales, de la medida en que la delegación de la autoridad de inspección al Comisionado para Asuntos de Desarrollo en las ZEE ha incidido en la cantidad y la calidad de las inspecciones del trabajo, el Gobierno ha presentado información sobre una reunión tripartita pertinente que tuvo lugar en mayo de 2017. Recordaron que la información proporcionada fue solicitada en realidad hace dos años. Con respecto a asegurar que las enmiendas a las leyes del trabajo, en consulta con los interlocutores sociales, que se han iniciado a nivel central o de los estados respetan las disposiciones del Convenio, utilizando plenamente la asistencia técnica de la OIT, el Gobierno ha indicado que se está avanzando en este asunto. El Gobierno ha facilitado ya estadísticas detalladas, pero la información que ha presentado en su comunicación escrita se ha recibido tarde. Subrayaron que no debería ser necesario estar en la lista corta

de casos que se han de discutir en la Comisión para que un país se vea obligado a proporcionar la información solicitada por la Comisión. Cuando la Comisión solicita a un Gobierno que proporcione información, lo que espera es recibirla dentro del plazo. Concluyeron declarando que la Comisión ha comenzado su reunión con la discusión de casos de incumplimiento grave por los Estados Miembros de sus obligaciones de presentar memorias. El de la India parece ser un caso similar, pues la información fue solicitada hace dos años y no se ha facilitado a tiempo. Aunque parece que se ha avanzado y que el caso podría cerrarse, exhortaron al Gobierno a que siga valiéndose de la asistencia técnica de la OIT con respecto a la reforma legislativa.

Los miembros trabajadores recordaron que la Comisión había discutido el caso por última vez en 2015, después de la propuesta del Gobierno de impulsar una reforma radical del régimen de inspección del trabajo, para terminar con el denominado «Inspector Raj». En sus conclusiones, la Comisión había solicitado información detallada, en particular estadísticas de la inspección del trabajo, para evaluar mejor la eficacia del sistema de inspección del trabajo. La información que el Gobierno presentó por escrito a la Comisión no satisfizo plenamente las solicitudes formuladas por la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas. Los miembros trabajadores coincidieron con los comentarios de los miembros empleadores sobre la falta de información proporcionada por el Gobierno. Por lo tanto, tuvieron que pedir al Gobierno, una vez más, que explique sus acciones, que debilitan considerablemente el régimen de inspección del trabajo en vez de fortalecerlo, lo cual constituye una clara violación del Convenio. Subrayaron que sólo un decidido esfuerzo sistemático realizado por una inspección del trabajo más amplia puede marcar la diferencia en relación con las violaciones generalizadas de la legislación laboral en el país, en particular en lo que respecta al elevadísimo número de problemas en materia de trabajo infantil, trabajo forzoso y las graves violaciones a la jornada laboral, seguridad y salud de los trabajadores y la legislación sobre la igualdad. Los miembros trabajadores felicitaron al Gobierno de la India por haber ratificado los convenios sobre el trabajo infantil pero subrayaron que esto no trae aparejado automáticamente cambios en la realidad para los niños que trabajan. La inspección del trabajo tiene un papel importante para cambiar la práctica de emplear niños y para asegurar que las nuevas normas se implementen. Esto requiere el fortalecimiento de la inspección del trabajo. Reiteraron su preocupación en relación con la adopción de textos legislativos, que sigue pendiente desde hace tiempo, por ejemplo, el proyecto de ley sobre las pequeñas fábricas, de 2015, el proyecto de Código del Trabajo sobre los salarios y el proyecto de Código del Trabajo sobre las relaciones laborales. Esas reformas socavarían la independencia de los inspectores para ejercer sus funciones y eliminarían la posibilidad de ingresar libremente a los lugares de trabajo sin previa notificación, lo cual es esencial para un escrutinio adecuado de las condiciones de dichos lugares. Les sigue preocupando que los inspectores del trabajo ya no tengan la facultad de elegir los lugares de trabajo que inspeccionarán, pues el sistema computarizado (portal Shram Suvidha) selecciona aleatoriamente dichos lugares basándose en la información obtenida de las evaluaciones de riesgo. Se notificaron con antelación a los empleadores algunas categorías de inspección (denominadas inspecciones opcionales). Sólo se pueden imponer sanciones después de que un inspector haya emitido una orden por escrito y dado al empleador tiempo adicional para el cumplimiento correspondiente. La explicación del Gobierno, según la cual se llevan a cabo inmediatamente inspecciones de emergencia en el caso de accidentes mortales o graves e inspecciones obligatorias dos años después de esos accidentes, simplemente sirve para poner de relieve el funcio-

namiento defectuoso del régimen de inspección para prevenir ante todo que ocurran tales accidentes. Es necesario que los inspectores del trabajo tengan libre acceso a los lugares de trabajo sin previa notificación y puedan administrar sanciones adecuadas en el caso de infracciones de las disposiciones jurídicas o de obstrucción del ejercicio de sus funciones. Se debería contar con registros detallados de datos sobre denegación del acceso o incidentes de obstrucción. Expresaron su preocupación por los derechos de los trabajadores de las ZEE, en las que las condiciones de trabajo son bastante precarias, sobre todo porque los sindicatos escasean, a menudo a causa de las prácticas de discriminación antisindical. La situación se ha agravado tras la delegación de facultades de control de la aplicación a los Comisionados para Asuntos de Desarrollo en varios estados, en virtud del reglamento de las ZEE, de 2006. Ello representa un claro conflicto de intereses en vista de su función central para atraer inversiones. Según el marco jurídico en las ZEE corresponde a las autoridades de las zonas, en vez del Comisionado del Trabajo, hagan cumplir la ley. Se ha registrado un aumento de las violaciones de la legislación laboral, sin las salvaguardias más eficaces de las facultades de control de la aplicación por las autoridades estatales. Por consiguiente, instaron al Gobierno a que impulse una reforma eficaz del sistema de inspección del trabajo en las ZEE para velar por la inspección de los lugares de trabajo en consonancia con las disposiciones del Convenio. Asimismo, los miembros trabajadores siguen preocupados por la escasez extrema de personal para la inspección del trabajo. Según las más recientes estadísticas disponibles de la Dirección General de los Servicios de Asesoramiento Fabril e Institutos Laborales, que datan de 2011, para un total de 325 209 fábricas inscritas había sólo 743 inspectores y el número de accidentes fue de 29 837, de los cuales 1 433 fueron mortales. El trabajo infantil y otras violaciones de los derechos de los trabajadores siguen siendo un mal endémico en el sector textil, sobre todo cuando las fábricas son una parte externalizada de una cadena mundial de suministro. Es evidente que el régimen de inspección del trabajo es incapaz de proteger a los trabajadores en todos los estados y en todas las industrias. Instaron al Gobierno a que contrate un número de inspectores que sea apropiado para el volumen de la fuerza de trabajo y a que compruebe si han recibido la formación adecuada y las herramientas necesarias para llevar a cabo las inspecciones con eficacia. La dependencia del Gobierno de la autoinspección como medio para hacer cumplir la ley también es motivo de preocupación. Se ha socavado la finalidad misma del régimen de inspección del trabajo, pues no existe ningún mecanismo para verificar la información facilitada. Sin embargo, las autoevaluaciones figuran entre las fuentes primarias de información utilizadas por la Unidad Central de Análisis e Información, que sigue de cerca el cumplimiento de las normas del trabajo por los empleadores. Se debería contar con un medio independiente de verificación a cargo de los inspectores públicos en vez de una autocertificación a cargo de los empleadores, que naturalmente no tienen ninguna necesidad de presentar informes. Los miembros trabajadores apoyaron el llamamiento lanzado por la Comisión de Expertos para que el Gobierno facilite información sobre el modo en que la inspección del trabajo verifica las autocertificaciones, ya que en la información presentada por escrito a la Comisión no se responde a esa pregunta. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a incorporar las orientaciones de la asistencia técnica de la OIT y las opiniones expresadas por los sindicatos indios. Respecto de la cobertura de los lugares de trabajo por los inspectores, que figura en las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas correspondientes a 2015, y como lo solicitó la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores pidieron también un escrutinio ade-

cuado de las inspecciones de seguridad y salud de los trabajadores que realizan los organismos privados certificados. La función de dichas inspecciones debería seguir comprendida en el ámbito de las autoridades públicas para obtener un recurso eficaz cuando se produzcan infracciones. Asimismo, un escrutinio adecuado supone que el Gobierno presente estadísticas sobre el número de inspecciones, el número de infracciones notificadas por esos organismos privados, así como las medidas adoptadas en materia de cumplimiento y aplicación. La falta de información impide que la Comisión de Expertos evalúe la capacidad del régimen de inspección para velar por la aplicación eficaz de las disposiciones jurídicas sobre la protección de los trabajadores mediante un número adecuado de inspectores del trabajo y de inspecciones del trabajo. Lamentablemente, las pruebas demuestran que el sistema de inspección del trabajo es inadecuado para conseguir este objetivo. No se puede determinar con precisión si las inspecciones se llevan a cabo, si los trabajadores pueden recurrir a medidas correctivas o si se imponen sanciones a los empleadores cuando procede, pues la información estadística es inadecuada. Los miembros trabajadores esperan que el Gobierno aplique íntegramente las conclusiones y presente la información solicitada a la Comisión de Expertos con suficiente antelación para que pueda incluirse en su próximo informe.

**El miembro empleador de la India** explicó que el mercado laboral de su país se caracteriza por la informalidad generalizada, la gran cantidad de pequeñas y medianas empresas y por ser el mayor polo de empresas emergentes del mundo. No obstante, la gobernanza del trabajo se ha visto tradicionalmente afectada por una estricta legislación laboral y un engorroso régimen normativo. Diversas decisiones legislativas adoptadas recientemente (en particular, la prohibición absoluta del trabajo infantil, el aumento del número de semanas de licencia de maternidad remunerada, e iniciativas relativas al pago de salarios) demuestran el firme compromiso del país con la defensa y la promoción del bienestar y los derechos laborales. También se procura generar empleo formal. Los empleadores de la India desean señalar que las iniciativas adoptadas por el Gobierno en los últimos años obedecen fundamentalmente a la necesidad de atender ciertas deficiencias. En primer lugar, para resolver el problema de la multiplicidad de leyes laborales, el Gobierno ha propuesto reunir las en cuatro códigos que abarquen los siguientes temas: *a)* salarios, *b)* relaciones laborales, *c)* seguridad social, y *d)* seguridad y salud en el trabajo. Con respecto a los salarios y las relaciones laborales, ya se han realizado discusiones tripartitas y el procedimiento legislativo correspondiente se encuentra en curso. También se han obtenido las opiniones de los interlocutores sociales sobre el proyecto de código relativo a la seguridad social. En segundo lugar, para abordar la cuestión del cumplimiento y crear un entorno propicio para el crecimiento económico, mediante la digitalización se han simplificado los engorrosos procedimientos de presentación de documentos. En particular, se creó una plataforma digital llamada «portal Shram Suvidha», se redujo el número de declaraciones y registros que deben mantenerse y se fomentaron las transacciones en línea. Las reformas relativas a la gobernanza, a su vez, han incentivado a los lugares de trabajo a acogerse al régimen de cumplimiento con mayor rigor. El Gobierno ya ha proporcionado información estadística detallada sobre las inspecciones laborales efectuadas con arreglo al nuevo régimen. Merece particular atención la información presentada por el Gobierno sobre la cuestión del cumplimiento de la legislación laboral en las ZEE. El objetivo principal de las ZEE es fomentar actividades industriales que puedan atraer grandes inversiones y crear empleo a gran escala. El examen tripartito de la eficacia de la gobernanza del trabajo en las ZEE, en mayo de 2017, arrojó como resultado que el sistema funciona satisfactoriamente. La delegación de facultades en unas pocas

ZEE de ningún modo ha creado una ruta de escape para que los empleadores eludan sus obligaciones con los trabajadores. El régimen de autocertificación para el cumplimiento voluntario, combinado con una estricta supervisión, es una medida progresiva para promover la responsabilidad y la ética de los empleadores. Los empleadores indios consideran que la autocertificación no ha sustituido las inspecciones laborales estatales. Además, a su entender, no se ha tomado ninguna decisión legislativa que atenúe ninguna de las disposiciones relativas a la inspección del trabajo. Los empleadores indios siempre han contribuido al proceso de consulta tripartita y valorado los esfuerzos del Gobierno por encontrar la mejor solución posible a las cuestiones examinadas. La Comisión debe tomar nota de estos hechos y dejar el caso a un lado.

Un miembro trabajador de la India tomó nota de la presentación del Gobierno y recordó que el mundo del trabajo está cambiando a un ritmo sin precedentes. El empleo convencional ya ha perdido actualidad y la velocidad de la evolución tecnológica ha limitado la vida útil de las industrias y provocado cambios demográficos en la producción. Si bien el mundo ha experimentado un crecimiento económico extraordinario, ello no siempre ha dado lugar a una distribución equitativa de las ganancias, y ha provocado una desigualdad cada vez mayor, el aumento de la informalidad y la flexibilización de las instituciones del mercado laboral. Además, la extrema complejidad del marco legislativo, y de su aplicación, ha introducido una brecha en la efectividad de los derechos de los trabajadores. El Gobierno proporcionó información sobre el personal y los servicios de inspección y está dispuesto a colaborar con la OIT para recibir asistencia técnica, pero la información disponible sigue siendo insuficiente. Si bien es importante crear un entorno propicio para el desarrollo económico, los principios de justicia social y no discriminación ocupan un lugar central en la Constitución, y los derechos laborales no son negociables. Tomó nota de la información facilitada sobre el cumplimiento de las leyes laborales en las ZEE y la supervisión del mismo, y de las intenciones del Gobierno de organizar una consulta tripartita para revisar la situación en las ZEE. Asimismo, acogió con agrado la institucionalización de un mecanismo de control para velar por el cumplimiento de la legislación en las ZEE. El Gobierno debe continuar las consultas tripartitas y reconocer la larga historia de los sindicatos en la India y sus notables contribuciones a la configuración de las políticas en materia laboral. Declaró que los asociados del crecimiento de la India reclaman la parte que les corresponde, y pidió a la Comisión que tome nota de la información facilitada por el Gobierno de manera positiva.

Otro miembro trabajador de la India expresó creciente preocupación por las infracciones de las normas en materia de seguridad y salud en el lugar de trabajo que han provocado numerosas muertes de trabajadores. El Gobierno no sólo se ha negado a dar seguimiento a las conclusiones de 2015 de la Comisión, sino que también ha seguido desarrollando el sistema informático de programas de inspección. Mediante su circular de 25 de junio de 2014, el Comisionado Central del Trabajo estableció una unidad central de análisis e inteligencia responsable del sistema de inspección informatizado que no incluye inspecciones en materia de SST y se basa en la autocertificación, la recepción de quejas y una lista de infractores. A los inspectores del trabajo ahora se les denomina «facilitadores» y, contrariamente a lo que indicó el Gobierno, los sindicatos no han participado en ningún mecanismo de consulta tripartita; es más, ya no desempeñan ningún papel en la inspección del trabajo. La información escrita proporcionada por el Gobierno a la Comisión no se ha comunicado a los interlocutores sociales antes de ser presentada, y por lo tanto no se les ha consultado en relación con dicha información. La

inspección en las ZEE ha sido virtualmente abolida: en muchas ZEE, las autoridades del trabajo han sido despojadas de sus facultades a favor de los Comisionados para Asuntos de Desarrollo que dependen más del Ministerio de Comercio que del Ministerio de Trabajo. El 30 de mayo de 2017 se convocó una reunión tripartita para aliviar la presión de la OIT. Durante la reunión, se presentó un informe que revelaba que, en un año, los Comisionados para Asuntos de Desarrollo sólo han realizado 14 inspecciones en una ZEE donde se emplea a 251 000 trabajadores. La declaración que consta en la información escrita proporcionada por el Gobierno según la cual únicamente un trabajador criticó la transferencia de facultades a los Comisionados para Asuntos de Desarrollo no se ajusta a la realidad. En cambio, el Gobierno se negó a tomar en consideración los documentos presentados por el miembro trabajador durante la reunión. Los Comisionados para Asuntos del Desarrollo han denegado activamente el registro de sindicatos basándose en leyes que se han inventado. También han transmitido información sobre las iniciativas para constituir sindicatos, lo cual ha permitido a los propietarios de empresas en las ZEE acosar a los trabajadores involucrados en dichas iniciativas. Al contrario de lo que indica la declaración del Gobierno, la Ley de Tiendas y Establecimientos no se ha ampliado para cubrir los sectores de TI y de ITES, y tampoco se ha establecido todavía ninguna inspección del trabajo que cubra estos sectores. Dado que la Comisión ha alentado en vano al Gobierno a cumplir el Convenio, es necesario investigar la verdadera situación sobre el terreno.

El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán agradeció al Gobierno la información actualizada que ha proporcionado sobre la situación en relación con la aplicación del Convenio. Se están realizando algunas reformas legislativas para establecer un entorno propicio para el crecimiento económico y la creación de empleo. A este respecto, es positivo que el Gobierno trabaje en estrecha colaboración con la OIT para garantizar que las reformas legislativas sean conformes a los convenios de la OIT. Además, el Gobierno ha proporcionado información y estadísticas detalladas sobre la aplicación de la legislación laboral, tanto a nivel central como de los estados. Alentó al Gobierno a seguir recurriendo a la asistencia técnica de la OIT. Pidió a la Comisión que preste la debida atención a la información y las aclaraciones proporcionadas por el Gobierno.

La miembro trabajadora de Malasia indicó que los trabajadores de la India siguen siendo vulnerables ante las condiciones precarias existentes, comprendidas cuestiones relacionadas con la salud y seguridad en el trabajo, y continúan siendo víctimas de la vulneración de la legislación laboral. La aplicación efectiva de la legislación laboral depende de que haya una inspección del trabajo eficaz, sin embargo, hasta la fecha, ha habido trabajadores que están excluidos del ámbito de la inspección del trabajo, como por ejemplo los que trabajan en el sector agrícola, la economía informal, los servicios de asistencia médica o los trabajadores que no entran en la categoría de personal docente de las instituciones docentes, uno de los sectores más grandes de la economía del país. El Gobierno ha manipulado la inspección del trabajo en las ZEE, como Noida en el Estado de Uttar Pradesh, en el que tras cerrar la oficina del trabajo, los Comisionados para Asuntos de Desarrollo se encargaron de la administración, y sólo realizaron 17 inspecciones al año en un sector que cuenta con 352 industrias. La Oficina del Trabajo reabrió sus puertas sólo un año debido a los comentarios formulados por los órganos de control de la OIT pero se volvió a cerrar en 2016. Habida cuenta de que el sector de la tecnología de la información entra dentro del ámbito de aplicación de la Ley de Tiendas y Establecimientos, no se han efectuado inspecciones del trabajo en este sector. Tras señalar que el Gobierno ha reiterado que no se llevaron a cabo enmiendas legislativas para modificar

las disposiciones legales que pudieran debilitar la aplicación del Convenio, declaró que esta información es incorrecta. En varios sectores, la inspección del trabajo ya se ha diluido y es totalmente inexistente. La codificación programada por el Gobierno de 44 leyes laborales excluye a los trabajadores de establecimientos que cuentan con menos de 40 empleados de las 16 leyes sobre sindicatos y, por lo tanto, de la inspección del trabajo. Destacó que esos límites no cuentan con el apoyo de la Comisión de Expertos y pidió a esta última que aborde de manera oportuna esta cuestión e investigue la situación real en el terreno, e instó al Gobierno a que las palabras se traduzcan en hechos y cumpla con lo dispuesto en el Convenio.

**El miembro gubernamental de Sri Lanka** indicó que, desde el examen de la aplicación del Convenio por la India en la Comisión en 2015, el Gobierno ha respetado lo dispuesto en los comentarios de la Comisión de Expertos, y ha proporcionado información detallada sobre las medidas tomadas para dar pleno cumplimiento a las disposiciones del Convenio en la legislación y la práctica. A este respecto, el Gobierno ha emprendido la tarea de codificar las 44 leyes de trabajo fundamentales en cuatro códigos laborales. Ahora bien, estas iniciativas están todavía en la fase de consultas. En este ámbito, el Gobierno ha seguido un procedimiento de consultas apropiado en forma de diálogo social, dando curso a lo dispuesto en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Señaló que simplificar la legislación del trabajo mediante la codificación y el pleno cumplimiento de las leyes del trabajo nacionales y de los convenios de la OIT que la India ha ratificado contribuirá a promover la generación de puestos de trabajo y también a abordar eficazmente las cuestiones relativas al cumplimiento. Asimismo, aparentemente la legislación adoptada no ha tenido repercusiones negativas en el sistema de inspección del trabajo. Añadió que el Gobierno de la India ha respondido de forma adecuada a las cuestiones importantes que se han planteado, respetando así los principios consagrados en el Convenio.

**El miembro trabajador de Australia** declaró que hay establecimientos en la India en los que la inspección del trabajo no tiene lugar o se da raramente. Con el fin de aumentar las inversiones extranjeras directas de empresas multinacionales, las ZEE están estructuradas a conciencia para promover la no aplicación de la legislación laboral. Las normas laborales internas, incluidos los requisitos en materia de inspección del trabajo de la Ley de Fábricas de 1948 son de aplicación en el interior de las ZEE, pero, sin embargo, en la práctica la inspección del trabajo está casi totalmente ausente. Confiar la aplicación de la legislación del trabajo dentro de cada ZEE al Comisionado para Asuntos de Desarrollo y no al Comisionado del Trabajo previsto en la Ley de Fábricas de 1948 ha permitido un régimen libre de inspecciones del trabajo. Además, los gobiernos de los estados han facultado al Comisionado para Asuntos de Desarrollo para que confíe la función del cumplimiento de la legislación del trabajo a una persona delegada. Por ejemplo, el Gobierno de Uttar Pradesh ha facultado a ese Comisionado a que recurra a cualquier agencia externa para la inspección de la seguridad y salud de los trabajadores en las instalaciones de la ZEE. Como la función principal de un Comisionado para Asuntos de Desarrollo es la de asumir la responsabilidad de la producción dentro de la ZEE, se podría considerar que la seguridad y la salud de los trabajadores dentro de ellas es una prioridad menor que le genera un conflicto. También hay ejemplos que indican que se disuade activamente al Departamento de Trabajo de que realice inspecciones en las ZEE, como ocurre en el estado de Andra Pradesh. Como en la práctica la entrada en las zonas está restringida, las perspectivas de que se lleve a cabo una inspección sin previo aviso son muy improbables. Por consiguiente, el que la administración de la legislación

del trabajo se realice por separado dentro de las ZEE significa de hecho que están desreguladas por la inspección del trabajo, lo que tiene consecuencias terribles para quienes trabajan en ellas. A este respecto, se refirió a ejemplos de condiciones de trabajo inseguras e insalubres en las ZEE y a las consecuencias que habían tenido para los trabajadores. Teniendo en cuenta que el Gobierno ha incumplido reiteradamente su obligación de presentar información adecuada sobre la inspección del trabajo en las ZEE y que este asunto se ha presentado ante la Comisión en varias ocasiones consideró que es necesario dar un paso más en el sistema de control con una misión de contactos directos.

**El miembro gubernamental de Turquía** acogió con beneplácito los esfuerzos realizados y las medidas adoptadas por el Gobierno con miras a simplificar los procesos y reducir la carga regulatoria mediante consultas tripartitas en la esfera de la inspección del trabajo. Valoró que el Gobierno haya proporcionado información detallada y estadísticas sobre las inspecciones del trabajo en virtud de diferentes leyes y reglamentos relativos a la vida laboral. Se alentó al Gobierno para que continúe colaborando estrechamente con la OIT para el establecimiento de un sistema institucionalizado de inspección que pueda facilitar el suministro periódico de información. Estimó que, habida cuenta de la información proporcionada y tomando nota de que el Gobierno está dispuesto a aceptar la asistencia técnica de la OIT, la Comisión no debería seguir examinando este caso.

**La miembro trabajadora del Brasil** expresó su preocupación por la gravedad del presente caso, que muestra la importancia de tener un movimiento sindical unido y solidario internacionalmente. Asimismo, deploró la falta de información por parte del Gobierno, necesaria para que la Comisión y el mecanismo de control funcionen correctamente. Con respecto a la información proporcionada por el Gobierno en el documento D.9, ésta debe ser analizada con cautela. Dicho documento no fue compartido con los sindicatos, fue redactado sin una consulta tripartita previa y por lo tanto, su veracidad es cuestionable. Además, la ausencia de información estadística en el documento D.9 no permite contrastar la información en él proporcionada. En este sentido, alentó al Gobierno a realizar consultas tripartitas y a proporcionar la información requerida por la Comisión de Expertos. Sin embargo, indicó que el problema real yace en la inexistencia de un sistema de inspección del trabajo eficaz. La función primordial de la inspección del trabajo es evitar los accidentes de trabajo mediante la prevención y la cohibición de prácticas perjudiciales para la salud y la vida de los trabajadores. Por esta razón, consideró muy problemática la implantación de un sistema informatizado para determinar aleatoriamente los establecimientos que deben inspeccionarse. Este sistema perjudica la libre actividad de los inspectores. Además, posee una base de datos viciada y restringida que no incluye todos los lugares de trabajo, es decir, si una fábrica no está incluida en la base de datos del sistema, nunca será seleccionada para una inspección. Consideró, en conclusión, que el Gobierno ha violado el Convenio y así debe quedar reflejado en las conclusiones de la Comisión.

**El miembro gubernamental de Bangladesh** acogió con beneplácito los progresos realizados por el Gobierno para dar cumplimiento al Convenio. Valora el proceso de reformas de la legislación laboral iniciado para garantizar la protección de los trabajadores, así como para promover las inversiones y generar oportunidades de empleo de calidad. Las consultas tripartitas son parte integrante del proceso de reforma legislativa, de conformidad con los convenios de la OIT. Las iniciativas del Gobierno no se dirigen a limitar la autoridad de la inspección del trabajo, sino a hacer que el mecanismo de inspección sea más transparente y responsable. El mecanismo de inspección basado en un sistema in-

formatizado determinará que las inspecciones sean más objetivas y específicas. Acoge con agrado la decisión adoptada por el Gobierno de contar con un sistema institucionalizado de revisión de la aplicación de las leyes laborales en las ZEE. La OIT debería seguir prestando asistencia y cooperación técnica al Gobierno para completar el proceso de reforma en curso y para promover más las normas del trabajo, en consonancia con los convenios, especialmente el Convenio núm. 81. Por último, hizo un llamamiento a la Comisión para que tenga en cuenta los importantes esfuerzos realizados por el Gobierno para abordar las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

**El miembro gubernamental de la Federación de Rusia** estudió con detenimiento la observación de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio y agradeció al Gobierno su presentación. Recordando que el Gobierno de la India es un miembro fundador de la OIT, destacó el compromiso constante del Gobierno con las normas laborales y los esfuerzos orientados a apoyar el diálogo social. Acogió con agrado la coordinación y la cooperación con el Gobierno respecto de la reforma legislativa y subrayó su grado de apertura para abordar los comentarios de los órganos de control. El Gobierno transmitió explicaciones y aclaraciones, por lo que cabe esperar que en el futuro se reciba información periódica y que el Gobierno se comprometa a trabajar de esta manera.

**El representante gubernamental** formuló observaciones sobre los diferentes comentarios realizados durante la discusión. En cuanto a las observaciones realizadas en relación con la no disponibilidad de estadísticas, hizo referencia a las memorias comunicadas en 2015 y 2016 que incluían estadísticas tal y como lo requiere el Convenio. Además, las memorias que el Gobierno comunicó a la Comisión de Expertos también se han comunicado a los interlocutores sociales. Estas memorias contienen diversos datos estadísticos, como el número de inspectores del trabajo en varios estados, el número de inspecciones del trabajo llevadas a cabo, y en particular el número de inspecciones del trabajo realizadas en las ZEE. En cuanto a las reformas de la legislación del trabajo, explicó que las leyes laborales indias se remontan a 1920 y por lo tanto deben actualizarse para ajustarse a las actuales exigencias y los avances en el mundo del trabajo. Los interlocutores sociales han tomado parte en las consultas sobre esta revisión legislativa y se espera que, basándose en las recomendaciones formuladas durante el proceso de revisión, la legislación del trabajo quede reforzada. Aunque se han hecho muchos comentarios sobre estos proyectos, es imposible que en la fase actual se hayan violado las disposiciones del Convenio, pues todavía se están examinando. Subrayó que la inspección del trabajo es una función pública en la India y que no se han establecido inspecciones privadas a nivel central ni a nivel de los estados. En cuanto a la comprobación de la información proporcionada en el contexto del régimen de autocertificación, hay que aclarar que la autocertificación es diferente de la inspección, y que la autoinspección no es de ninguna manera una forma privada de inspección ni sustituye en ningún caso a las inspecciones del trabajo. El régimen de autocertificación sólo establece unas declaraciones de los empleadores de que cumplen las disposiciones de la legislación del trabajo, declaraciones que a veces conllevan un depósito de garantía. Los lugares de trabajo siguen estando sujetos al sistema de inspección del trabajo ordinario y la autocertificación sólo es un mecanismo adicional relacionado con el cumplimiento de la legislación. Con respecto a las ZEE, indicó que se ha proporcionado información estadística sobre algunas ZEE en particular en las memorias del Gobierno comunicadas a la Comisión de Expertos. El representante gubernamental repitió que existen siete zonas económicas, y en cuatro de ellas no se han delegado las facultades de la inspección del trabajo. Estas

cuatro zonas siguen estando sujetas a inspecciones del trabajo ordinarias. Además, en las zonas en que las facultades de inspección han sido delegadas al Comisionado para Asuntos de Desarrollo, las inspecciones en materia de SST siguen siendo responsabilidad de los servicios de la inspección del trabajo de los estados. De momento, sólo se han efectuado delegaciones de facultades mínimas y en el futuro se verá cómo han funcionado estas delegaciones. El Gobierno ha llevado a cabo exámenes tripartitos tal y como sugirió la Comisión de Expertos y seguirá asegurándose de que en el futuro se sigan garantizando los derechos de los trabajadores. Por último, en relación con las cuestiones relacionadas con la SST, de las estadísticas proporcionadas en 2015 y 2016 se desprende que el número de accidentes del trabajo está disminuyendo. Concluyó declarando que el Gobierno mantiene su compromiso con los principios establecidos en el Convenio con el objetivo de garantizar la protección de los trabajadores y el cumplimiento de las normas del trabajo. Además, el Gobierno se esfuerza por promover el bienestar en el trabajo mediante la mejora de la seguridad social y las reformas en materia laboral con las debidas consultas tripartitas, y seguirá trabajando en estrecha colaboración con la OIT para garantizar la consonancia con las normas internacionales del trabajo.

**Los miembros trabajadores** recordaron que, el 2 de septiembre de 2016, más de 100 millones de trabajadores de toda la India participaron en una huelga nacional en protesta contra las políticas del Gobierno contrarias a los intereses de los trabajadores. Entre las reclamaciones de estos manifestantes figuraba la estricta observancia de todas las leyes básicas del trabajo. Tal como lo presenta el representante gubernamental, el sistema parece perfeccionado. Sin embargo, para que estos derechos se puedan ejercer es preciso protegerlos mediante un sistema público eficaz de inspección del trabajo, y publicar periódicamente la información sobre las inspecciones para hacerla fácilmente accesible, según lo dispuesto en el Convenio. No obstante, el Gobierno no está cumpliendo estas obligaciones y el sistema de la inspección del trabajo está evolucionando en una dirección errónea. Por tanto, es importante que la Comisión emita conclusiones firmes a fin de que el Gobierno cuente con orientación política con un enfoque preventivo. El Gobierno puede empezar por poner en práctica la asistencia técnica proporcionada relativa al borrador de proyecto de ley sobre las pequeñas fábricas de 2015, el proyecto de Código del Trabajo sobre los salarios y el proyecto de Código del Trabajo sobre las relaciones laborales. Además, manifestaron que el Gobierno debería adoptar las siguientes medidas: garantizar las inspecciones efectivas del trabajo en todas las ZEE, y facilitar información detallada sobre el número de visitas periódicas y visitas sin previo aviso en todos las ZEE, así como sobre la imposición de multas disuasorias contra las infracciones; promover la colaboración entre los funcionarios de la inspección del trabajo y los empleadores y trabajadores o sus organizaciones, en particular, en lo que se refiere a los informes de inspección; garantizar la elaboración de proyectos de ley en consonancia con el Convenio; proporcionar información sobre las medidas adoptadas para garantizar la facultad discrecional de los inspectores para iniciar un procedimiento sin previo aviso cuando lo consideren oportuno; facilitar información sobre la verificación por los servicios de la inspección de la información transmitida por los empleadores en el marco del régimen de autocertificación, en particular, en lo que se refiere a las inspección en materia de seguridad y salud; comunicar información para explicar el reparto de responsabilidades de la inspección del trabajo entre el ámbito estatal y el ámbito central para cada ley y reglamento en consideración; ofrecer información que explique, en referencia a las estadísticas pertinentes, en qué medida el número de inspectores del trabajo a disposición de las inspecciones en los gobiernos central y estatal es suficiente para garantizar el



cumplimiento de los artículos 10 y 16 del Convenio; y presentar esta información detallada a la Comisión de Expertos, y, por último, seguir recurriendo a la asistencia técnica de la OIT en relación a estas recomendaciones.

Los miembros empleadores recordaron que son varias las razones por las cuales un gobierno es llamado a presentarse ante la Comisión, incluso en los casos en los que no haya comunicado a tiempo información sobre la aplicación del Convenio, razón principal de que este caso haya sido seleccionado. La discusión abarcó una gran variedad de temas, muchos de los cuales fueron más allá del campo de aplicación del Convenio. Se espera que la discusión de este caso determine que el Gobierno comunique información oportuna en respuesta a cualquier solicitud formulada por la Comisión. Sospechan que la Comisión formulará las mismas conclusiones, pero que éstas serán más contundentes que las formuladas por la Comisión en 2015. Se instó al Gobierno a que comunique información detallada y fiable, con arreglo a lo solicitado, incluso sobre varios aspectos de la inspección del trabajo y de la reforma de la legislación laboral en curso.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información suministrada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

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

- vele por que se realicen inspecciones del trabajo en las ZEE, y comunique información detallada sobre el número de visitas rutinarias y visitas sin previo aviso, así como sobre las multas disuasorias impuestas en caso de infracción;
- promueva la colaboración entre los funcionarios de la inspección del trabajo y los empleadores y los trabajadores o sus organizaciones, en particular en lo referente a la implementación de los informes de inspección;
- aumente los recursos de los servicios de la inspección del trabajo del Gobierno central y de los gobiernos de los estados, y
- se asegure de que el proyecto de legislación es conforme al Convenio.

La Comisión pidió al Gobierno que comunique a la Comisión de Expertos información detallada, incluida información estadística, sobre:

- las medidas adoptadas para garantizar que los inspectores del trabajo tengan facultades discrecionales para iniciar rápidamente procedimientos legales;
- la manera en que la información presentada por los empleadores mediante la autocertificación se comprueba por la inspección del trabajo, en particular en relación con las inspecciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, y
- la división de la responsabilidad de la inspección del trabajo, en relación con cada ley y reglamento en cuestión, entre el ámbito estatal y central.

La Comisión invitó al Gobierno a que continúe recurriendo a la asistencia técnica de la OIT en relación con estas recomendaciones.

---

Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)  
Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)

---

### UCRANIA (ratificación: 2004)

El Gobierno ha comunicado la siguiente información por escrito.

El Gobierno indica que desde el 1.º de enero de 2017 la ley relativa a los principios fundamentales de la supervisión del Estado y el control de la actividad económica se centra en la supervisión y el control por el Estado de la aplicación de legislación laboral y en materia de empleo.

La ley prevé la supervisión y el control por parte del Estado con arreglo a los procedimientos que establece y teniendo en cuenta las características de la legislación relativa a otros sectores así como los tratados internacionales pertinentes, especialmente los que tienen relación con la supervisión (control) por el Estado de la aviación civil.

Los cambios introducidos en el artículo 34 de la Ley de los Gobiernos Locales prevén la transferencia del control estatal, incluidas las facultades de imponer multas por vulneración de la legislación laboral y en materia de empleo, a las autoridades de los gobiernos locales. Los inspectores locales del trabajo también podrán levantar actas de infracciones y delitos administrativos e imponer multas por incumplimiento de la legislación laboral y en materia de empleo. En virtud de la decisión del Consejo de Ministros núm. 295, de 26 de abril de 2017, sobre la aplicación del artículo 259 del Código del Trabajo y el artículo 34 de la Ley de los Gobiernos Locales se aprueba el procedimiento de control por parte del Estado de la aplicación de la legislación laboral (en adelante, procedimiento de control) y el procedimiento de supervisión por parte del Estado de la aplicación de la legislación laboral (en adelante, procedimiento de supervisión). Una vez que entre en vigor la decisión núm. 295, la Inspección Nacional del Trabajo (en adelante, la Gostruda), incluidas sus ramas regionales, y las autoridades locales (los órganos ejecutivos de consejos de los centros urbanos regionales así como de comunidades territoriales integradas rurales y semirurales) se encargarán de la supervisión estatal de la aplicación de la legislación del trabajo.

La decisión prevé un nuevo enfoque de las relaciones entre el Estado y las empresas con arreglo al cual las principales prioridades de la inspección son la prevención y el asesoramiento de los empleadores. El procedimiento de control permite a los empleadores solicitar que los inspectores del Estado lleven a cabo con regularidad campañas de información y sensibilización sobre las formas más eficaces de cumplir con la normativa laboral, lo cual permitirá evitar o solucionar la vulneración de los derechos laborales y en materia de empleo. A solicitud de los empleadores pueden llevarse a cabo «auditorías» de la legislación laboral y en materia de empleo, pero en la decisión también se recomienda que el Estado sólo tome medidas cuando el empleador se niegue a abordar las infracciones. Al mismo tiempo, el procedimiento de control establece un mecanismo efectivo para detectar a los trabajadores indocumentados, que será el próximo paso en la batalla del Gobierno contra el lavado de dinero por parte de ciudadanos y empresas con pocos escrúpulos. Al redactarse la decisión se tuvieron en cuenta las opiniones de los expertos de la OIT en relación con la conformidad con los requisitos de los Convenios, y se preparó la legislación en estrecha colaboración con los interlocutores sociales.

### Respuesta a la solicitud directa

Artículos 4 y 5 a), del Convenio núm. 81  
y artículos 7 y 12 del Convenio núm. 129  
(Organización del Servicio Estatal del Trabajo)

### Estructura de la Gostruda

Con arreglo al reglamento sobre la Gostruda aprobado mediante la decisión núm. 96 del Consejo de Ministros, de 11 de febrero de 2015, las principales tareas de la Gostruda son:

- 1) aplicar la política nacional en materia de seguridad y salud en las industrias y profesiones y en el manejo de explosivos; llevar a cabo supervisiones estatales en el sector minero; y ocuparse de la supervisión y el control de la aplicación de la legislación laboral y en materia de empleo y del seguro obligatorio en relación

**Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)**  
**Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)**  
*Ucrania (ratificación: 2004)*

con los derechos a prestaciones de las personas aseguradas;

- 2) ofrecer una gestión integrada de la seguridad y salud en las industrias y profesiones a nivel nacional;
- 3) garantizar la regulación y el control estatal de las actividades en instalaciones muy peligrosas, y
- 4) organizar y llevar a cabo la supervisión estatal (control) de las operaciones en el mercado del gas natural a fin de mejorar condiciones técnicas del sistema, los montajes y los equipos de medición de gas y garantizar el funcionamiento seguro y fiable de la planta utilizada por el sistema nacional de transmisión.

La Gostruda se ocupa de un total de 55 funciones relacionadas con las responsabilidades que tiene asignadas. Esta inspección cuenta con 3 636 funcionarios, de los cuales 158 trabajan en la oficina central y 3 478 en las oficinas regionales. Los inspectores del trabajo, que participan directamente en la realización de controles, constituyen alrededor del 80 por ciento del personal. La Gostruda tiene 24 oficinas regionales (que cubren las regiones, los distritos y las ciudades). Sus unidades técnicas, que son empresas estatales bajo su autoridad, realizan evaluaciones técnicas de las condiciones de trabajo y del funcionamiento de equipos sumamente peligrosos, además de prestar otros servicios para garantizar la seguridad de los trabajadores y el funcionamiento adecuado de los equipos. El principal centro de investigación y orientación de la Gostruda ofrece al personal y a los expertos material de aprendizaje a distancia sobre seguridad y salud de los trabajadores; el Instituto Nacional de Investigación Científica sobre la Seguridad y la Salud en las Industrias y Profesionales garantiza la prestación de asistencia científica en materia de política nacional, y las revistas *Occupational safety and health* y *Techropolis* publican artículos sobre las medidas adoptadas, en particular por la Gostruda, para garantizar niveles apropiados de seguridad y salud en las industrias y profesiones.

*Artículo 5, b), del Convenio núm. 81 y artículo 13 del Convenio núm. 129 (Colaboración de los servicios de inspección del trabajo con los empleadores y trabajadores o sus representantes)*

El 22 de junio de 2016, la Gostruda y la Federación de Sindicatos de Ucrania suscribieron un acuerdo de cooperación para colaborar en la realización de campañas conjuntas de información y sensibilización y en la adopción de medidas de control. De conformidad con la legislación vigente, en el seno de la Gostruda se han establecido los siguientes órganos:

- el consejo social, integrado por 26 miembros que representan a instituciones de la sociedad civil. Se trata de un órgano provisional de consulta y asesoramiento establecido para promover la participación de las comunidades en la formulación y ejecución de la política del Estado;
- una junta de 17 miembros, que representa a organizaciones de trabajadores y de empleadores de ámbito nacional y del Gobierno central. Se trata de un órgano de consulta y asesoramiento que se encarga de alcanzar acuerdos por consenso sobre asuntos comprendidos en el marco de competencias de la Gostruda, y
- varios grupos de trabajo de expertos de tamaño variable, que se han establecido para preparar nuevos proyectos de ley y reglamentación e introducir enmiendas en las normas vigentes.

En el plano nacional, el principal órgano de administración del trabajo que se ocupa del diálogo social es el Consejo Económico y Social Tripartito Nacional, que se estableció como órgano de consulta y asesoramiento para facilitar la participación de los trabajadores, los empleadores y los representantes gubernamentales en la formulación y ejecución de políticas nacionales de carácter económico y

social y en la reglamentación de las relaciones laborales, económicas y sociales.

*Artículo 6 del Convenio núm. 81 y artículo 8 del Convenio núm. 129 (Situación jurídica y condiciones de servicio de los inspectores del trabajo)*

Los inspectores del trabajo estatales son empleados públicos que se rigen por los términos y condiciones de la Ley del Servicio Civil. Por tanto, las condiciones de trabajo y la remuneración de los inspectores estatales del trabajo están en conformidad con la Ley del Presupuesto del Estado, los artículos 50 a 53 de la Ley del Servicio Civil y el decreto núm. 15 del Consejo de Ministros, de 18 de enero de 2017, sobre «asuntos relativos a la remuneración de los trabajadores de las instituciones gubernamentales».

*Artículo 7 del Convenio núm. 81 y artículo 9 del Convenio núm. 129 (Formación de los inspectores del trabajo)*

En el contexto del Programa Nacional de Trabajo Decente 2016-2019 para Ucrania, la OIT está aplicando un proyecto para reforzar los sistemas de inspección del trabajo y los mecanismos de diálogo social. En la actualidad se está preparando un programa sistemático de formación para los inspectores estatales del trabajo. Para finales de 2017 se prevé poner en marcha una versión piloto del programa, a la que seguirá una revisión y posteriormente su plena aplicación en 2018.

*Artículos 10, 11 y 16 del Convenio núm. 81 y artículos 14, 15 y 21 del Convenio núm. 129 (Medios materiales y recursos humanos para lograr que la inspección del trabajo consiga una cobertura suficiente de los establecimientos)*

Como se indicó más arriba, la Gostruda cuenta con 3 636 empleados, 158 a nivel central y 3 478 a nivel regional. Alrededor del 80 por ciento de sus empleados son inspectores del trabajo que participan directamente en la realización de controles. En 2017, el número real de inspectores del trabajo con prerrogativas para realizar controles del cumplimiento de la legislación sobre trabajo y empleo es de 542, siendo su número oficial de 765. La Gostruda y sus oficinas regionales convocan con regularidad concursos para cubrir vacantes, de conformidad con los requisitos de la Ley del Servicio Civil, concursos que se anuncian en las publicaciones pertinentes.

*Artículo 14 del Convenio núm. 81 y artículo 19 del Convenio núm. 129 (Notificación al Servicio Estatal del Trabajo de accidentes del trabajo y casos de enfermedad profesional)*

Ucrania se ha comprometido, en virtud del Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la Unión Europea, a mejorar su servicio público de salud y la seguridad de las condiciones de trabajo. Eso implicará la paulatina adaptación a la legislación, las normas y las prácticas de los Estados miembros de la Unión Europea (UE). Debido a los escasos resultados del sistema actual, hace falta aplicar un método moderno para resolver los problemas en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo. Muchos países del mundo ya indican que su mecanismo principal para velar por la seguridad en el trabajo en los planos nacional, regional, en el lugar de trabajo y establecimiento, es un sistema de vigilancia cuyo fin es la evaluación y la gestión de los riesgos que amenazan la vida y la salud de los trabajadores. La actual legisla-

ción nacional sobre seguridad y salud en el trabajo no impone a los empleadores que gestionen la seguridad y la salud en el trabajo mediante un enfoque orientado a los riesgos. Las leyes y reglamentos básicos en materia de seguridad y salud en el trabajo se prevén en las Leyes del Código del Trabajo. Por tanto, los representantes de la Gostruda han participado en un grupo de trabajo vinculado al Consejo Supremo Nacional (Rada) que se ocupa de asuntos de política social, empleo y pensiones como parte del trámite de enmienda para la segunda lectura del proyecto de Código del Trabajo. Este proyecto, además de adoptar los requisitos de la principal Directiva de la UE en materia de seguridad y salud (la «Directiva Marco» 89/391/EEC), también propone aplicar algunos reglamentos de la UE. Una vez se haya adoptado el nuevo Código del Trabajo, aún quedará la considerable tarea de enmendar las demás leyes y reglamentos que rigen la seguridad y la salud en el trabajo.

*Artículos 20 y 21 del Convenio núm. 81  
y artículos 26 y 27 del Convenio núm. 129  
(Informe anual sobre la inspección del trabajo)*

La Gostruda preparará y presentará un informe anual sobre la inspección del trabajo de conformidad con los requisitos del artículo 20.

Además, ante la Comisión, un representante gubernamental confirmó que en 2015, en el plano legislativo, las inspecciones del trabajo fueron suspendidas completamente. Sin embargo, se ha adoptado una nueva legislación que reglamenta la inspección del trabajo y que entró en vigencia el 1.º de enero de 2017. Además, el Gobierno adoptó dos instrumentos legislativos importantes, a saber: i) el Procedimiento de control estatal sobre el cumplimiento de la legislación laboral, y ii) el Procedimiento de la supervisión estatal sobre el cumplimiento de la legislación laboral, que entró en vigor el 16 de mayo de 2017. El Gobierno está interesado en promover el funcionamiento efectivo de los servicios de la inspección del trabajo para garantizar el cumplimiento de la legislación relativa a la seguridad y salud en el trabajo, los salarios y otras cuestiones. Las inspecciones del trabajo pueden iniciarse sobre la base de diversas razones que incluyen: la notificación de violaciones de la legislación laboral; la demanda de una persona con la cual las relaciones laborales no fueron debidamente formalizadas; una decisión del tribunal; la información obtenida mediante la supervisión estatal y los organismos de supervisión, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y la inspección del trabajo, las organizaciones sindicales o las autoridades estatales. La nueva reglamentación permite a los servicios de inspección del trabajo funcionar en forma independiente, dándoles el derecho de efectuar inspecciones a cualquier hora del día, en todos los tipos de lugar de trabajo que utilizan trabajo contratado. Se ha establecido un nuevo sistema para superar estas violaciones. No se puede responsabilizar a los empleadores si han adoptado medidas para rectificar una violación tras la emisión de una notificación, salvo en los casos en que hayan estado utilizando mano de obra indocumentada y no hayan pagado el salario mínimo nacional o no hayan pagado los salarios oportunamente y en su totalidad. El Gobierno está interesado en establecer servicios de inspección del trabajo eficaces para garantizar el cumplimiento de la nueva legislación sobre el salario mínimo nacional, que se ha duplicado en enero de 2017, una decisión adoptada de común acuerdo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, que también fue utilizada para reforzar los esfuerzos destinados a facilitar la transición de la economía informal a la economía formal. La asistencia técnica de la OIT para reformar los servicios de la inspección del trabajo ha sido muy bien acogida. La inspección del trabajo también es

ahora responsabilidad de las autoridades locales y puede ser efectuada por inspectores del trabajo designados por los sindicatos. En este contexto, es importante que los inspectores del trabajo reciban una formación adecuada que les permita llevar a cabo su trabajo de forma apropiada. El representante gubernamental de Ucrania agradeció a los interlocutores sociales del país, a saber, los sindicatos, por haber planteado, en repetidas veces, la cuestión de la inspección del trabajo, y agradeció a la Conferencia por haber señalado esta cuestión a la atención pública.

Los miembros trabajadores recordaron que, desde su fundación, la OIT ha considerado la inspección del trabajo como una de sus preocupaciones prioritarias. Esta cuestión ya figuraba en los principios generales enunciados en el Tratado de Versalles. Es evidente que, sin un dispositivo de inspección eficaz, la efectividad de las normas sociales constituiría una apuesta arriesgada. Sería inútil elaborar y votar leyes si no existiera un cuerpo de inspección encargado de controlar eficazmente su aplicación y de explicar su contenido a los diferentes actores. En el caso de Ucrania, la Comisión de Expertos ha efectuado cierto número de observaciones particularmente inquietantes relativas a los servicios de la inspección del trabajo que han sido reorganizados recientemente. El Gobierno comunicó el organigrama de la estructura central, pero no ha proporcionado ninguna información sobre la estructura regional. Ahora bien, los Convenios núms. 81 y 129 subrayan la importancia de colocar la inspección del trabajo bajo el control directo y exclusivo de una autoridad central para garantizar su independencia con respecto a las autoridades locales y facilitar la elaboración y la aplicación de una política uniforme en el conjunto del territorio. Es asimismo indispensable que los servicios de la inspección estén efectivamente presentes a nivel regional y local. La presencia de la inspección a nivel regional y el control efectivo de una autoridad central son complementarios. Los miembros trabajadores agradecieron la asistencia ofrecida por la OIT en el marco de la reforma de la inspección e instaron al Gobierno a valerse de ella en la medida de lo posible. En cuanto a la colaboración de los servicios de inspección con los empleadores y los trabajadores, cabe igualmente saludar la actitud del Gobierno al implicar a los interlocutores sociales en la inspección del trabajo. Sin embargo, el Gobierno no ha proporcionado ninguna información que permita tener una idea más precisa de las modalidades de esta colaboración. La inspección del trabajo no puede lograr sus objetivos sin una colaboración efectiva de los empleadores y de los trabajadores en sus actividades. Concretamente, es esencial que el derecho de los trabajadores de poner en conocimiento de la inspección del trabajo los casos de violación de la legislación esté garantizado y protegido. Los miembros trabajadores se declararon preocupados por la introducción de una moratoria en las inspecciones del trabajo entre enero y junio de 2015 y por la preparación de nuevos textos con miras a la adopción de una nueva moratoria. En 2010, la Comisión de Expertos ya subrayó que se había adoptado una medida similar. El establecimiento de una moratoria a las inspecciones constituye una grave violación del Convenio y una señal especialmente negativa puesto que equivale a considerar que el control del cumplimiento de la legislación del trabajo es una preocupación menor. Por lo tanto conviene felicitar al Gobierno por haber renunciado a esta medida.

En cuanto a los servicios de inspección y los inspectores del trabajo, la envergadura de los medios otorgados demuestra la importancia concedida a las normas y legislaciones que se ocupan de hacer cumplir. En efecto, otorgar a los inspectores un estatus y unas condiciones de servicio inadecuadas tiene por consecuencia, por una parte, restar atractivo a la función de inspector y, por lo tanto, generar una reducción de los efectivos, como es el caso en Ucrania,

y, por otra parte, poner en peligro su independencia y su imparcialidad. También se debe prestar una atención particular a la información según la cual se encomienda a los inspectores del trabajo del país otras funciones distintas de aquellas relativas a la inspección del trabajo. Ciertamente, los convenios no prohíben confiar a los inspectores otras tareas, pero es imperativo tener una idea precisa del volumen de trabajo que representan esas tareas y asegurarse de que no interfieran con sus funciones principales. El Gobierno debe proporcionar informaciones precisas sobre este punto y presentar las garantías necesarias. Nadie puede refutar el hecho de que Ucrania se encuentra en una situación complicada debido a la existencia de un conflicto armado en una parte de su territorio y a la aplicación de políticas de austeridad, que pesan mucho sobre el país, con el objetivo de obtener financiación del Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, estas dificultades no deben conducir a aceptar que la justicia social y los medios para alcanzarla, como la inspección del trabajo, se sacrifiquen en aras de la austeridad. Unas medidas de austeridad que afecten a un elemento tan primordial podrían tener un impacto todavía más negativo sobre el equilibrio general de la sociedad. A este respecto, conviene recordar la parte del Preámbulo de la Constitución de la OIT relativa a la paz y la armonía universal así como la Declaración de Filadelfia que afirman que el trabajo no es una mercancía. Por otra parte, el Gobierno no ha proporcionado información sobre los progresos alcanzados en la aplicación del plan de acción nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, entre otras cosas en lo referente a la declaración de los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Tampoco ha comunicado información sobre el registro actualizado de los lugares de trabajo sometidos a inspección, el cual permite elaborar planes de inspección más precisos e incluir la información pertinente en los informes anuales de inspección. En este contexto, también hay que destacar que la misión preventiva de la inspección del trabajo es especialmente importante para la salud económica y social de toda la comunidad, dado que las malas condiciones de trabajo generan inevitablemente conflictos y dificultades en los lugares de trabajo y provocan un aumento de las prestaciones sociales, entre otras cosas por los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. Por consiguiente, instaron al Gobierno a que proporcione las informaciones solicitadas por la Comisión de Expertos sobre este punto. Los miembros trabajadores se declararon convencidos de que, durante los períodos difíciles, el reflejo saludable consiste en acercarse a la justicia social reforzando los medios que permiten alcanzarla. Es el único antídoto para luchar contra la miseria y la desesperación.

Los miembros empleadores recordaron que en 2010 la Comisión de Expertos había hecho referencia a las observaciones formuladas por la Federación de Sindicatos de Ucrania (FFTU) relativas a las restricciones y limitaciones impuestas a la función supervisora de los inspectores del trabajo y había señalado que varias disposiciones legislativas (en particular la ley núm. 877-V relativa a los principios fundamentales de la supervisión del Estado en el ámbito de la actividad económica, adoptada el 5 de abril de 2007, así como las disposiciones de la orden núm. 502 del Consejo de Ministros) violaban el Convenio. La Comisión también había tomado nota de que se contemplaba promulgar una legislación para poner remedio a la situación. En 2011, la Comisión de Expertos señaló que el Gobierno no había facilitado información pertinente y solicitó información sobre las medidas adoptadas para velar por el cumplimiento de las obligaciones en el marco del Convenio. En sus observaciones de 2013 volvió a solicitar medidas para cerciorarse de que se modificara la ley núm. 877-V y solicitó información sobre la aplicación de la inspección del trabajo en la agricultura. Más recientemente, la Comisión señaló

que se habían hecho progresos en 2016 y, en sus observaciones conjuntas sobre los Convenios núms. 81 y 129, tomó nota con interés de la asistencia técnica prestada por la OIT en apoyo de la reforma de la inspección del trabajo iniciada en 2014. En concreto, la Comisión había señalado que la OIT había emprendido una evaluación de las necesidades del sistema de inspección del trabajo en respuesta a una solicitud del Gobierno y se habían formulado algunas recomendaciones. La Comisión también había tomado nota positivamente del proyecto de la OIT sobre «el fortalecimiento de la eficacia del sistema de la inspección del trabajo y los mecanismos de diálogo social» emprendido en septiembre de 2016. Los miembros empleadores tomaron nota con interés de la información facilitada por el Gobierno de que en mayo de 2017 ha entrado en vigor una nueva legislación, que ha tenido un efecto sobre la supervisión estatal y la inspección del trabajo. También acogieron con agrado la información facilitada acerca de los hechos que pueden dar lugar a inspecciones y la organización y los comentarios sobre el compromiso con la OIT, en particular acerca de la formación de los inspectores del trabajo. También alentaron al Gobierno a que siga aceptando la asistencia técnica para velar por que la nueva legislación y la ya existente recojan las disposiciones del Convenio, en particular el requisito de que los inspectores del trabajo sean funcionarios públicos, independientes de los cambios que haya en el Gobierno y de cualquier influencia externa. A este respecto, se debería eliminar cualquier influencia externa inapropiada en la contratación, y se alientan las medidas tendientes a asegurar las calificaciones y la formación adecuada para que los inspectores desempeñen sus funciones. Se refirieron con preocupación a informes según los cuales el Gobierno ha nombrado a personal del gobierno autónomo local para ejercer la función de inspectores del trabajo. Pidieron al Gobierno que facilite información a la Oficina de manera que se pueda evaluar la formación y las calificaciones del personal de la inspección del trabajo. La cuestión de la moratoria fue planteada por la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores tomaron nota de que la moratoria ya ha expirado y no se ha prorrogado. La suspensión de las inspecciones del trabajo contraviene obligaciones contraídas en virtud del Convenio. Solicitaron al Gobierno información sobre la moratoria, incluida la confirmación de que ésta se ha levantado. Teniendo en cuenta las difíciles circunstancias del país, instaron al Gobierno a que siga recurriendo a la asistencia técnica de la OIT con el fin de velar por el cumplimiento en la legislación y en la práctica.

El miembro trabajador de Ucrania recordó que, durante siete años, la Comisión de Expertos ha venido planteando preguntas relativas al cumplimiento de Ucrania de las obligaciones contraídas en virtud de los Convenios núms. 81 y 129. La Comisión de Expertos ha confirmado las opiniones expresadas por la Federación de Sindicatos de Ucrania (FTUU) en 2010 de que una serie de disposiciones de la ley núm. 877-V relativa a los principios fundamentales de la supervisión del Estado en el ámbito de la actividad económica, adoptada el 5 de abril de 2007, y el decreto del Gabinete que prevé restricciones temporales a la supervisión y el control estatales hasta finales de 2010 no están de conformidad con los Convenios. El Gabinete de Ministros ha reconocido las violaciones y ha propuesto enmiendas, pero éstas no se han adoptado. En 2015, las autoridades introdujeron una moratoria sobre las inspecciones del trabajo. En vista de la grave situación relativa a los derechos de los trabajadores, la FTUU, junto con las demás organizaciones más representativas de trabajadores, ha formulado observaciones una vez más. Más de 4 millones de trabajadores trabajan ilegalmente sin contratos, y más de 100 000 trabajadores se ven afectados por retrasos en el pago de los salarios. Durante la moratoria, el número de

quejas presentadas tanto a la Gostruda (Inspección Nacional del Trabajo) como a las organizaciones sindicales se ha incrementado ostensiblemente. El Gobierno ha adoptado medidas concretas para mejorar la situación en términos de control del cumplimiento de la legislación laboral y de prevención de violaciones, incluida la adopción de una nueva legislación, la revocación de la moratoria y el ostensible incremento del nivel de multas. Los sindicatos han apoyado la petición del Gobierno de recibir asistencia técnica de la OIT para reformar los servicios de inspección del trabajo. Persisten muchas cuestiones, con inclusión del número inadecuado de inspectores del trabajo, las competencias insuficientes de los dirigentes de los equipos de inspección y los insignificantes salarios de los inspectores del trabajo, que facilitan la corrupción. De hecho, la norma establecida por el Gobierno de contar con 3 636 inspectores del trabajo para más de 1,2 millones de lugares de trabajo que emplean a trabajadores es insuficiente para garantizar los derechos de los trabajadores. Según la Gostruda en 2016, de 2 610 puestos vacantes, sólo se cubrieron 594 a través de nuevas contrataciones. Los cambios frecuentes introducidos en la legislación nacional exigen la formación sistemática de los inspectores del trabajo, también en la utilización de nueva tecnología. En vista de la necesidad de mejorar el cumplimiento de los empleadores con la legislación sobre la seguridad y salud en el trabajo (SST), el trabajo y el empleo y el seguro social, en 2016 los sindicatos del Servicio Estatal de Empleo concluyeron un acuerdo de cooperación para complementar las inspecciones estatales con las realizadas por los sindicatos. Esto ha sido posible gracias a la adopción de la decisión núm. 295, en abril de 2017, que prevé que pueden llevarse a cabo inspecciones del trabajo sobre la base de información recibida de sindicatos, así como de distintos trabajadores. Sin embargo, apenas unos días antes de comenzar la 106.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Verkhovna Rada ha sido testigo de la introducción de un nuevo proyecto de ley orientado a enmendar varias leyes para evitar «una presión excesiva sobre las entidades económicas», también a través de la inspección del trabajo. Ha sido redactado por unos 20 miembros del Parlamento que están presionando en favor de los intereses de las empresas. Esto ha sido, sin embargo, un nuevo intento de introducir restricciones a la inspección del trabajo y de debilitar las sanciones orientadas a los empleadores que violen la legislación laboral. Una de las «innovaciones» ha sido la introducción propuesta de la responsabilidad administrativa de las personas que presentan quejas infundadas de violación de la legislación laboral. Esto constituye un incumplimiento directo del Convenio núm. 81, que prevé que se debería prohibir a los inspectores del trabajo que revelen el origen de cualquier queja. El proyecto de ley afecta, en particular, a los trabajadores de la economía informal, que no están sindicados y que temen recurrir a los servicios de inspección del trabajo por temor a perder su empleo. Los redactores del proyecto de ley también han propuesto multas que oscilan entre 850 y 1 700 grivnas, que pueden ser incluso más del doble en el caso de los infractores reincidentes. La FTUU ha realizado una evaluación muy negativa del proyecto de ley ante los partidos parlamentarios, pero no ha recibido respuesta. Ha solicitado a la Comisión que advierta al Verkhovna Rada de que no adopte ese proyecto de ley, con el fin de evitar todo impacto negativo en la aplicación de los Convenios núms. 81 y 129. Concluyó señalando que se precisa más asistencia técnica.

El miembro empleador de Ucrania señaló que la moratoria de 2015 y las restricciones temporales a las inspecciones de 2010 se habían impuesto para eliminar la corrupción en numerosas instituciones del Gobierno y no tenían que ver únicamente con el Servicio Estatal del Trabajo (SLS). En aquel momento, la moratoria había tenido acogida en las

asociaciones de empleadores nacionales y había ejercido un efecto positivo en la actividad empresarial: se habían creado 100 000 empleos, en particular muchos empleos ecológicos, cuya mayoría eran pequeñas y medianas empresas (pymes). Como la moratoria había llegado a su fin, no había violaciones de los convenios. Sin embargo, éstos han sido objeto de algunas violaciones debido a la introducción de cambios recientes en la legislación nacional. La ley núm. 1774 (de 6 de diciembre de 2016) en virtud de la cual se enmendó el artículo 34 de la Ley de Gobiernos Locales ha facultado a las autoridades locales para que sigan de cerca el cumplimiento de la legislación en materia laboral y de empleo dentro de su jurisdicción territorial, realicen inspecciones e impongan sanciones. Ello no es compatible con los convenios: los inspectores del trabajo deben ser funcionarios públicos y toda inspección del trabajo debe realizarse bajo la supervisión y el control de una autoridad central, con la participación de expertos y especialistas técnicos con calificaciones apropiadas, los que deben recibir formación continua. En realidad, en Ucrania las actividades de los funcionarios de los gobiernos autónomos locales con las facultades de los inspectores del trabajo no cumplen los requisitos de los convenios. Dichos funcionarios ni son controlados por la autoridad central competente (SLS) ni le rinden cuentas. Además, suele haber conflictos y enfrentamientos para determinar los límites de las facultades de los inspectores locales y centrales. Los funcionarios de los gobiernos autónomos locales no se someten a la selección pertinente de calificaciones ni se benefician de la coordinación o el apoyo metodológico del SLS. Esos funcionarios tampoco son independientes: están bajo la influencia de las élites locales y pueden no ser imparciales con frecuencia. Por lo tanto, es imposible apelar contra las acciones de tales funcionarios o imputarles responsabilidad por faltas laborales. Los cambios han generado también una duplicación de las facultades de las oficinas regionales del SLS y las autoridades locales. Ello ha impuesto una doble inspección de los empleadores realizada por dos órganos distintos. Concluyó insistiendo en la necesidad de revocar las mencionadas disposiciones de la legislación nacional que, a su juicio, son contrarias a los convenios y amplían injustificadamente las facultades discrecionales de los inspectores del trabajo, definidos por dichos convenios, a los funcionarios de los gobiernos autónomos locales que no tienen capacidad para desempeñar eficazmente esas funciones estatales.

El miembro gubernamental de Malta hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Montenegro, Noruega, ex República Yugoslava de Macedonia y Turquía, subrayó el compromiso para el acuerdo de asociación UE-Ucrania con su zona de libre comercio de alcance amplio y recibió con agrado los resultados de la cumbre UE-Ucrania celebrada en noviembre de 2016. El orador tomó nota con interés de la reforma iniciada por el Gobierno en 2014 para reforzar los servicios de inspección del trabajo y expresó su apoyo para el desarrollo del SLS con un importante proyecto de asistencia técnica que ha de ejecutar la OIT. Recordando la disminución considerable del número de inspecciones y el aumento importante del número de quejas relativas a las violaciones de la legislación laboral cuando se introdujo la moratoria en 2015, saludó la eliminación de la moratoria en el caso de inspecciones no previstas y alentó encarecidamente al Gobierno a tratar de seguir modernizando su sistema de inspección del trabajo. Recordando el debate sumamente politizado en torno al proyecto de Código del Trabajo, alentó firmemente al Gobierno a tener debidamente en cuenta los comentarios formulados por la Oficina, sobre todo en la esfera de las condiciones de trabajo, la salud y seguridad de los trabajadores y la minería. Saludó las intenciones del Gobierno de incluir

cláusulas apropiadas sobre no discriminación en el Código del Trabajo en consonancia con el Acuerdo de Asociación. Se espera que, después de estas consultas, el Gobierno adopte las medidas necesarias para armonizar la legislación y prácticas nacionales relativas a la inspección del trabajo con los convenios de la OIT y siga recurriendo a la asistencia de la OIT. Reiteró su compromiso de estrecha y constructiva colaboración y asociación con el Gobierno.

**Un observador en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI)** indicó que las recientes reformas en el sistema de inspección del trabajo redundaron, de hecho, en la pérdida de muchos inspectores del trabajo calificados. Sólo quedaron 3 500 para cubrir 1,2 millones de empresas, dificultando la eficacia de la vigilancia de la seguridad y salud en el trabajo. Las minas de Ucrania son las más peligrosas del mundo, desde un punto de vista técnico, con profundas galerías y elevadas concentraciones de gas, entre otros riesgos. Las inspecciones llevadas a cabo tras un accidente fatal, en marzo de 2017, revelaron miles de violaciones de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo en las minas de todo el país. No se hizo nada para rectificar la situación. Las limitadas posibilidades de las inspecciones del trabajo y el alto nivel de corrupción significaron que decenas de miles de mineros arriesgaran sus vidas y su salud cada día. En 2016, la OIT comenzó a prestar su apoyo para mejorar la seguridad y salud en el trabajo y la inspección del trabajo, y se adoptaron algunas medidas con asistencia internacional, pero no es suficiente. Debería restablecerse, en la ley y en la práctica, el derecho de los inspectores del trabajo a desempeñar sus funciones, no sólo en caso de un accidente, sino también con miras a identificar, de manera proactiva, las violaciones, como prevén los convenios de la OIT. Se examinaron con la Oficina los proyectos de enmienda al Código del Trabajo, identificándose numerosas discrepancias con los convenios de la OIT. Sin embargo, hasta la fecha, sólo se retiraron 22 de aquellos. Se requiere con urgencia una mayor consideración del proyecto de Código, dado que las enmiendas posteriores propuestas introdujeron nuevas incompatibilidades.

**El miembro trabajador de los Estados Unidos** recordó que en su Estudio General de este año la Comisión de Expertos ha señalado que el programa nacional de SST de Ucrania ha recogido algunas medidas y objetivos específicos relacionados con el sector de la minería. Siendo esto positivo, existe una seria preocupación en relación con la inspección del trabajo, por ejemplo las reducciones considerables del número de inspecciones del trabajo e incluso moratorias ocasionales. En un año, la autoridad minera realizó inspecciones sólo en el 2,7 por ciento de las instalaciones de producción. Ucrania registra el segundo lugar, sólo por detrás de China, en cuanto al número de accidentes en la minería y otras industrias. Se infringen las normas de salud y seguridad, las medidas preventivas son insuficientes y faltan equipos personales de seguridad. En marzo de 2017 murieron ocho mineros en la mina de Stepnaya y alrededor de 30 fueron hospitalizados, y ello a pesar de las prescripciones específicas emitidas por los inspectores del trabajo que habían visitado la mina en noviembre de 2016. Tras la tragedia, el Gobierno decidió inspeccionar muchas instalaciones mineras, descubriendo más de 2 500 infracciones. No obstante, aún no se ha hecho nada para corregir estas situaciones. Se ha de conferir plenos poderes a la inspección del trabajo que comprendan un mandato, un presupuesto y la capacidad de imponer y de recaudar multas importantes, y se ha de hacer frente a la corrupción. Es vital que se reanuden las inspecciones de los establecimientos sin previo aviso y que cesen los esfuerzos actuales por debilitar y suspender las inspecciones en la legislación y en la práctica solamente por ofrecer un entorno más «propicio a los negocios». Además, la falta de inspecciones regulares y amplias ha repercutido en los regímenes de protección social

y los derechos de los trabajadores. Según el Comisionado para los Derechos Humanos del Parlamento de Ucrania, esto ha llevado a una situación en la que un tercio de la fuerza de trabajo está empleada ilegalmente y en torno al 40 por ciento de los salarios del país se pagan extraoficialmente sin satisfacer impuestos ni tampoco una sola contribución social, causando enormes pérdidas al Estado, a los fondos de pensiones y a otros fondos de seguro social obligatorio. Así como la libertad sindical es el derecho que habilita a los trabajadores a reclamar sus derechos, la inspección del trabajo es la función y la responsabilidad del gobierno que le permite desempeñar sus demás obligaciones de proteger y respetar los derechos de los trabajadores y los ciudadanos.

**La miembro trabajadora de Suecia** haciendo uso de la palabra en nombre de los sindicatos nórdicos, manifestó que el caso examinado es muy oportuno en el contexto del debate acerca del Estudio General 2017 sobre la seguridad y la salud en el trabajo. Es imposible cumplir los convenios sobre la inspección del trabajo si ésta está sujeta a una moratoria. Ucrania ratificó los convenios sólo en 2004, y ello generó obligaciones. Según se ha informado, Ucrania impuso la moratoria para aumentar su competitividad y su atractivo. Sin embargo, ello no es un justificativo admisible para incumplir las normas ratificadas. La inspección del trabajo no es una mera formalidad, sino un medio eficiente para velar por el cumplimiento de las normas aplicables y, por ende, una competencia justa, y para garantizar un ambiente laboral sano y seguro. Expresó su esperanza de que Ucrania ponga su legislación nacional en conformidad con los convenios y no imponga restricciones y límites a la inspección del trabajo.

**Una observadora en representación de la IndustriALL Global Union** declaró que, la situación de la seguridad y la salud en el trabajo, particularmente en las empresas estatales y en las pequeñas y medianas empresas, está cerca de lo que podría considerarse una situación de emergencia. A pesar de que Ucrania ratificó el Convenio núm. 81, numerosos obstáculos burocráticos han impedido su correcta aplicación, lo que demuestra que la financiación y la capacidad para la inspección del trabajo son insuficientes. La permanente falta de apoyo financiero ha provocado un enorme déficit de personal cualificado especializado en seguridad y salud en el trabajo en todos los organismos públicos responsables, particularmente en el cuerpo de inspectores del trabajo. Gracias a los sindicatos, en 2016 se registraron unas 2 946 infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo en las empresas ucranianas del carbón. Solamente en 2016 hubo 485 accidentes en las minas ucranianas, que arrojaron un saldo de 12 mineros muertos. La insuficiencia de la financiación de la seguridad y la salud es crónica. En marzo de 2017, la IndustriALL y la CSI efectuaron una misión conjunta a Ucrania, en la cual se expresó preocupación acerca de la falta de un diálogo social real. Expresó su apoyo a las preocupaciones y las solicitudes expresadas por la Federación de Sindicatos de Ucrania, en particular acerca del proyecto de ley aprobado en mayo de 2017, e instó al Gobierno a que financie y priorice el establecimiento de programas adecuados para aplicar medidas en materia de seguridad y salud, en particular órganos de seguridad y salud sólidos y competentes con personal altamente cualificado en 2017 y en los años sucesivos.

**La miembro gubernamental de Suiza** recordó que según las informaciones disponibles, en el curso de estos últimos años ha disminuido la cantidad de inspecciones del trabajo en Ucrania. La función de la inspección del trabajo es primordial para garantizar la protección de los trabajadores, y se ha de alentar al Gobierno a que vele por la aplicación de la legislación laboral por medio de inspecciones conforme a las obligaciones derivadas del Convenio núm. 81. Las inspecciones eficaces y operativas contribuyen no sólo a

promover condiciones de trabajo decentes, sino también al desarrollo económico y a la competencia leal entre empresas. Se invita al Gobierno a modernizar sus procedimientos de inspección y a armonizarlos con las normas internacionales, en consulta y colaboración con los interlocutores sociales y el sector privado.

El representante gubernamental observó que las críticas manifestadas por los representantes de los empleadores y de los trabajadores de Ucrania reflejan el proceso interno que está en marcha en el país. Recordó que el Parlamento es un órgano que no está supeditado a la voluntad del Gobierno, las organizaciones de empleadores tienen grupos de presión en el Parlamento y pueden ejercer influencia en sus decisiones y en la aprobación de legislación, que tanto el Gobierno como los trabajadores y los empleadores deben respetar. El Gobierno se propone establecer servicios de inspección del trabajo eficaces que cuenten con las facultades idóneas. Se tendrán muy en cuenta las críticas manifestadas por los empleadores en relación con la supuesta insuficiencia de la legislación vigente para garantizar el funcionamiento eficaz de los servicios de inspección del trabajo, y que se tomarán las medidas pertinentes. En la actualidad, aproximadamente 3 500 inspectores del trabajo integran la Inspección del Trabajo en calidad de funcionarios públicos. Antes del receso de verano, el Parlamento planificó el análisis de la legislación relativa al gobierno local, que abarcaría también los servicios públicos de empleo que prestan las autoridades locales. El Gobierno está totalmente de acuerdo con los representantes de los trabajadores acerca de la necesidad de contar con más fondos y de realizar la capacitación adecuada de los inspectores de trabajo. Por último dijo que el Gobierno de su país recibió con beneplácito la asistencia técnica de la OIT, que contribuyó de forma significativa al funcionamiento eficaz de la inspección del trabajo. Observó que se han debatido varias cuestiones en el marco de esta asistencia, como la capacitación de los inspectores de trabajo, y manifestó su esperanza de que ya el próximo año el Gobierno de su país esté en condiciones de informar a la Comisión de Expertos sobre progresos relacionados con la inspección del trabajo.

Los miembros empleadores valoraron la respuesta del Gobierno en relación con algunas de las cuestiones específicas planteadas durante la discusión. La declaración formulada por los miembros trabajadores y empleadores de Ucrania aportó una mayor comprensión de la situación nacional. Está claro que se realizaron progresos, si bien la situación no es perfecta. Saludaron la voluntad del Gobierno de seguir comprometido con las organizaciones de trabajadores y de empleadores nacionales y de acogerse a la asistencia de la OIT para seguir mejorando los servicios de inspección del trabajo y la formación de los inspectores del trabajo. Solicitó que el Gobierno proporcione informaciones sobre: 1) la legislación que entró en vigor en mayo de 2017, especialmente respecto de su impacto en la inspección del trabajo; 2) la confirmación de que no se extendió, en modo alguno, la moratoria, y 3) las circunstancias que rodean la moratoria y el voto pertinente en el Parlamento. El compromiso positivo entre la OIT, el Gobierno y los interlocutores sociales, constituye la primera de muchas medidas encaminadas a garantizar un buen funcionamiento y un servicio de inspección del trabajo con inspectores bien formados.

Los miembros trabajadores agradecieron al Gobierno por sus explicaciones en las que muestra su voluntad de aplicar los Convenios y le sugirieron que siga recurriendo a la asistencia técnica de la Oficina en el marco de la reforma de la inspección del trabajo. Los miembros trabajadores declararon que esperan medidas concretas por parte del Gobierno con el fin de asegurar la colaboración eficaz de los empleadores y de los trabajadores en este proceso. Debe garantizarse el derecho de los trabajadores a plantear quejas, incluso de manera anónima, así como su protección cuando

lo ejerzan. Por otro lado, el Gobierno debe comprometerse con firmeza a no volver a recurrir a medidas como las de la moratoria de las inspecciones y facilitar informaciones a la Comisión de Expertos a ese respecto. Asimismo, con el fin de permitir que la inspección del trabajo desempeñe sus funciones de asesoramiento y de control, el Gobierno debe reforzar los medios que se le asigna, por ejemplo, aumentando el número de inspectores, mejorando su formación y garantizándoles una remuneración adecuada. Los inspectores deben poder proceder a los controles con toda la libertad necesaria, sobre todo en las industrias que conllevan riesgos elevados. Por último, el Gobierno debe esforzarse más por aplicar un plan de acción nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

Teniendo en cuenta la discusión, esta Comisión instó al Gobierno de Ucrania a que:

- suministre información detallada acerca de la legislación promulgada recientemente sobre la regulación del sistema de inspección del trabajo, y proporcione asimismo una copia de la misma para su análisis y consideración en relación con la aplicación de los Convenios núms. 81 y 129;
- promueva el diálogo efectivo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre cuestiones relativas a la inspección del trabajo;
- continúe recurriendo a la asistencia técnica de la OIT con miras a fortalecer la capacidad y los recursos del sistema de inspección del trabajo, en particular en lo que respecta a la formación y al desarrollo de la capacidad de los inspectores del trabajo;
- vele por que el estatus y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo garanticen su independencia e imparcialidad de conformidad con lo dispuesto en los Convenios, y
- asegure que otras funciones encomendadas a los inspectores del trabajo no interfieran con sus responsabilidades principales ni menoscaben la calidad de las inspecciones del trabajo.

En virtud de la información proporcionada por el Gobierno sobre la expiración de la moratoria impuesta a la inspección del trabajo, la Comisión instó al Gobierno a que se abstenga de imponer en el futuro cualquier restricción de este tipo a la inspección del trabajo.

---

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

---

#### ARGELIA (ratificación: 1997)

Un representante gubernamental, al tiempo que acogió con agrado la labor de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical, expresó su sorpresa al observar que Argelia figuraba entre los casos examinados por la Comisión de la Conferencia, y pidió con insistencia a esta última que reexamine los criterios de designación de los países. La Constitución de Argelia garantiza todas las libertades fundamentales, los derechos humanos y cívicos, incluida la libertad de asociación y de reunión y la libertad de manifestación pacífica, y el ejercicio del derecho de sindicación y del derecho de huelga, siempre que tales derechos se ejerzan acatando estrictamente la legislación. Además, el sistema jurídico establecido de conformidad con la legislación fundamental del país está en conformidad con el espíritu y la letra de los convenios e instrumentos internacionales ratificados por el país. En este contexto, el pluralismo sindical consagrado por la Constitución desde 1989 ha

permitido que Argelia registre una intensa actividad sindical, tanto en el sector económico como en la administración pública. En la actualidad, existen 102 organizaciones sindicales registradas, entre las que se cuentan 66 organizaciones de trabajadores y 36 organizaciones de empleadores. Desde 2014, se han registrado cinco organizaciones sindicales. En Argelia, la actividad sindical se lleva a cabo en el marco de la ley, sin ninguna dificultad u obstáculo, también en lo que respecta al recurso a la huelga. En 2016, se registraron 35 movimientos de huelga (23 en la administración pública y 12 en el sector privado), que contaron con la participación de más de 200 000 trabajadores provenientes de diferentes sectores. Por lo referente al registro de los sindicatos, recordó que incumbe a la administración del trabajo asegurar inicialmente la conformidad de los textos fundacionales de la organización sindical de trabajadores o de empleadores con las disposiciones de la legislación nacional que rigen el ejercicio del derecho de sindicación, a tenor de lo dispuesto en el Convenio núm. 87. Los servicios competentes del Ministerio de Trabajo han examinado los expedientes de los tres sindicatos mencionados por la Comisión de Expertos; se les han transmitido observaciones en los plazos establecidos por la legislación vigente y se espera que respondan a las mismas. Por lo referente a la Confederación General Autónoma de Trabajadores de Argelia (CGATA), esta organización presentó, en junio de 2013, una solicitud de registro; en julio de 2013 se le envió una respuesta en relación con las observaciones de la administración sobre sus estatutos a la dirección que figuraba en la solicitud de registro, pero el correo fue devuelto porque la dirección era aparentemente falsa. El 2 de diciembre de 2014, la organización se dirigió a la administración del trabajo para averiguar el curso dado a su solicitud de constitución. Hace más de dos años, se envió otro correo a la dirección de la organización, invitándola a poner sus textos fundacionales en conformidad con la legislación de Argelia, pero es preciso señalar que, hasta la fecha, la administración del trabajo no ha recibido ninguna respuesta. Por consiguiente, la organización no tiene existencia legal. En lo que respecta al diálogo social, la práctica del diálogo social a nivel nacional ha permitido la firma del Pacto Económico y Social en 2006 por el Gobierno y los interlocutores económicos y sociales, pacto que se renovó en 2010, así como del Pacto Nacional para el Crecimiento Económico y Social, en febrero de 2014. A nivel de las ramas y sectores de actividad, el diálogo social se tradujo en la firma de 82 convenios colectivos y de 167 convenios colectivos sectoriales. Además, el Ministerio de Educación nacional y ocho sindicatos sectoriales (de los 10 que existen en el sector) procedieron a la firma, en 2015, de una carta ética en la que se recogen los compromisos de todas las partes con la conservación y la promoción de un entorno social propicio para la resolución de los problemas del sector. Por su parte, la Unión General de Trabajadores Argelinos (UGTA) firmó en 2015 con las organizaciones de empleadores un pacto de estabilidad y desarrollo de las empresas en el sector privado. Por último, se han concluido 3 671 convenios colectivos y 17 242 convenios colectivos de empresa. Recordó en particular que la experiencia de Argelia en cuanto a la práctica del diálogo social se está compartiendo actualmente con los países africanos en el marco de un acuerdo firmado con la OIT, encaminado a promover la cooperación Sur-Sur a través de la puesta en marcha de un programa financiado por Argelia, y que, durante la 329.ª reunión del Consejo de Administración de la OIT, se organizó un evento paralelo sobre la experiencia de Argelia en materia de diálogo social y de protección social. Por lo referente a la observación citada por la Comisión de Expertos relativa a la utilización de la violencia policial contra los sindicalistas durante las manifestaciones, indicó que la manifestación a la que se hace referencia se organizó infringiendo las disposiciones de la ley núm. 89-28

relativa a las reuniones y manifestaciones públicas, y que dicha manifestación tenía por objeto perturbar el orden público y atentar contra el mismo, y que, en consecuencia, los manifestantes se expusieron a sanciones previstas por la legislación. La intervención de las fuerzas del orden tuvo lugar de conformidad con la legislación y con las normas internacionales sobre el ejercicio de la libertad de manifestación pacífica. Por último, en lo tocante a las cuestiones relativas al anteproyecto de ley relativo al Código del Trabajo, el orador recordó que, con arreglo a las conclusiones de la 104.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2015), el Gobierno transmitió una copia del mismo a la Comisión de Expertos en octubre de 2015. Este anteproyecto de ley tomaba en consideración una serie de observaciones contenidas en el memorando de comentarios técnicos elaborado por los servicios de la OIT. En cuanto a las cuestiones relativas a los artículos 3, 4 y 6 de la ley núm. 90-14, de 2 de junio de 1990, relativa a las modalidades para el ejercicio del derecho de sindicación, se han incorporado precisiones al anteproyecto con miras a responder a las preocupaciones expresadas. El texto sigue estando en la fase de concertación con todas las organizaciones sindicales de empleadores y de trabajadores, y la concertación se ha ampliado a los departamentos ministeriales y a las autoridades de los departamentos. Además, en enero de 2017 tuvo lugar una reunión con los sindicatos sectoriales, y se celebró un debate fructífero entre la administración del trabajo y estos últimos, en presencia de la Oficina de la OIT en Argel. Los plazos pueden parecer largos para algunos, pero al tratarse de un texto jurídico de suma importancia, debería lograrse la adhesión de la mayoría, a fin de contar con un texto coherente que contemple las preocupaciones del mundo del trabajo en su conjunto, así como su complejidad. Transmitió a la Comisión de la Conferencia la voluntad del Gobierno de hacer avanzar el proceso de concertación en lo que respecta a este anteproyecto de texto.

**Los miembros trabajadores** subrayaron que, desde la última discusión de este caso, en 2015, la situación en Argelia se ha deteriorado. El Código del Trabajo no se ha modificado pese a las solicitudes de revisión constantes presentadas por los órganos de control de la OIT. Argelia no ha aportado respuestas a las cuestiones planteadas por la OIT ni ha mantenido consultas, ni siquiera las más elementales, con los interlocutores sociales. El proyecto de Código del Trabajo de 2015 no se ha revisado, aunque algunas de sus disposiciones infringen explícitamente el Convenio, como los artículos 510 a 512, en virtud de los cuales los sindicatos sólo pueden afiliarse a federaciones o confederaciones si pertenecen a las mismas ramas o sectores. Por otra parte, el mencionado proyecto impone una serie de condiciones previas en relación con el número necesario de sindicatos de la misma profesión, del mismo sector o de la misma rama para constituir las federaciones y confederaciones que estimen convenientes. Su artículo 514 autoriza únicamente a las personas de nacionalidad argelina o a las que hayan obtenido dicha nacionalidad desde hace a lo menos cinco años a establecer sindicatos o a adherirse a los sindicatos existentes, lo cual contraviene lo dispuesto en el Convenio, que reconoce el derecho de todos los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a éstas. Una vez más, no se ha introducido ninguna mejora. Además, el Gobierno no ha respondido a ninguna de las solicitudes relativas a los artículos 517 y 525 del proyecto que requieren el seguimiento de una serie de procedimientos públicos cuando se crea un sindicato o cuando se introducen cambios en los estatutos o en los consejos ejecutivos de los sindicatos existentes. Nunca se han proporcionado las aclaraciones solicitadas, ni ha tenido lugar el proceso de revisión con los interlocutores sociales. Además, el artículo 534 del proyecto de Código del Trabajo tampoco se ha modificado, y prevé que los sindicatos



nacionales sólo pueden aceptar regalos y legados de organizaciones extranjeras con una autorización expresa que presenten a las autoridades públicas a tal efecto, lo cual contradice el Convenio. La ley núm. 90-14, de 2 de junio de 1990, relativa a las modalidades para el ejercicio del derecho de sindicación establece una condición previa vinculada con la nacionalidad, que limita la posibilidad de crear sindicatos y adherirse a éstos. Esta disposición restringe el derecho de los trabajadores extranjeros a constituir un sindicato por motivo de discriminación basada en la nacionalidad, mientras que, según el Convenio, la libertad sindical debe garantizarse sin discriminación de ningún tipo. El Estado procura desalentar y socavar la esencia del movimiento sindical independiente en Argelia y pone obstáculos continuos de diversa índole cada vez que un sindicato presenta una solicitud de reconocimiento o de registro. A pesar de las disposiciones de la ley núm. 90-14, las autoridades se han negado de manera arbitraria a entregar justificantes de registro a los sindicatos. Además, se exige con frecuencia a los sindicatos que modifiquen sus estatutos o que presenten documentos complementarios que no exige la ley. La omisión de la entrega de los justificantes de registro limita la capacidad de los sindicatos para funcionar con normalidad. Si carecen de un justificante, los sindicatos no pueden percibir las cotizaciones de afiliación, que constituyen la principal fuente de ingresos de un sindicato. Tampoco pueden abrir una cuenta bancaria, ni emprender acciones judiciales. Este es concretamente el caso de la CGATA — cuyo registro sigue pendiente desde hace más de veinte años. Otro sindicato, el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores de Correos (SNAP), sólo se reconoció al cabo de dos años, al final de un procedimiento de presentación de quejas incoado ante el Comité de Libertad Sindical. La lista de despidos arbitrarios y discriminatorios de sindicalistas en Argelia es interminable, como el caso del Sr. Mellal Raouf, presidente del Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores del Sector del Gas y la Electricidad (SNATEGS), que fue despedido en marzo de 2015 como represalia por sus actividades sindicales. En diciembre de 2016, fue condenado *in absentia* a seis meses de prisión y se le impuso una multa de 50 000 dinares argelinos por haber denunciado la práctica ilícita de la compañía nacional de electricidad y gas, Sonelgaz, que consistía en inflar los precios de las facturas de electricidad. En mayo de 2017, el Tribunal de Segunda Instancia confirmó la sentencia penal. En abril de 2013, el Sr. Rachid Malaoui, presidente del Sindicato Nacional Autónomo del Personal de la Administración Pública (SNAPAP) fue destituido de su cargo de formación continua en la universidad por «ausencia injustificada de su puesto» y se suspendió el pago de su salario. No pudo obtener una copia de su carta de despido hasta junio de 2013 y, en enero de 2017, el Consejo de Estado desestimó su solicitud de revocación de su despido. Además, en 2017 se han registrado en Argelia varios casos de detención arbitraria e injerencia injustificada durante manifestaciones pacíficas, como la detención en un hotel de Tizi Ouzou de dirigentes del SNATEGS y Sonelgaz, entre ellos el presidente, Sr. Mellal Raouf, el secretario general, Sr. Kouafi Abdelkader, el director de comunicaciones, Chaouki Fortas, y dos miembros del comité ejecutivo, Mekki Mohammed y Baali Smail. En marzo de 2017, la policía reprimió una manifestación pacífica organizada por el mismo sindicato, y procedió a la detención de 240 trabajadores, entre ellos 30 mujeres. Es imperativo que Argelia emprenda sin dilación las reformas legislativas solicitadas desde hace diez años. Las víctimas de esta inacción son los miles de trabajadores argelinos que son objeto de abusos y a quienes se deniega su derecho fundamental de sindicación. Se trata de un caso de suma gravedad, que deberá seguir siendo objeto de seguimiento por la OIT. Los miembros trabajadores exhortaron al Gobierno a que modifique

su legislación, reconozca inmediatamente todos los sindicatos legítimos y reintegre a todos los trabajadores despedidos ilícitamente por sus actividades sindicales.

Los miembros empleadores señalaron que, a su juicio, el principal problema que se plantea en relación con este caso no es tanto el incumplimiento deliberado como la suma lentitud con la que se avanza, y recordó las tres cuestiones siguientes. En primer lugar, desde 2011, se han denunciado actos de violencia en varias ocasiones. A este respecto, las alegaciones más recientes se refieren a la detención, en febrero de 2016, de afiliados sindicales y a la actuación violenta de la policía contra actos de protesta en el sector de la educación. Ahora bien, debido en parte a que en las diversas intervenciones que han tenido lugar a lo largo de los años, estas alegaciones han sido presentadas por nacionales de otros países distintos de Argelia, esta situación no ha sido fácil de supervisar para esta Comisión. La falta de alegaciones directas presentadas por argelinos, sumada a la indicación del Gobierno de que las autoridades competentes no han recibido quejas relacionadas con estas cuestiones, dificulta la tarea de hacer algo más que reconocer simplemente las alegaciones. Si los trabajadores argelinos hubieran presentado las quejas, los miembros empleadores habrían esperado que éstas se investigaran. Por lo tanto, antes de extraer conclusiones es necesario contar con un conjunto de datos equilibrado y con información detallada sobre las medidas adoptadas por el Gobierno, o la ausencia de las mismas. En segundo lugar, en lo que respecta a la solicitud anterior de la Comisión de iniciar consultas con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores con el fin de tener en cuenta sus opiniones al redactar el Código del Trabajo, han tenido lugar varias consultas. En 2016, se presentó un ejemplar del proyecto de código a la OIT para que formulara observaciones y ello se tradujo en la realización de varias sugerencias con objeto de mejorarlo. Antes y a partir de esa fecha, se celebraron numerosas reuniones tripartitas y bipartitas para examinar el código y cuestiones conexas. En enero de 2017, se proporcionaron ejemplares del proyecto, incluidas las enmiendas propuestas por la OIT, a las organizaciones de empleadores y a los sindicatos para que formularan comentarios y sugirieran nuevas modificaciones. Se está preparando un proyecto definitivo y se prevé que se someta al examen del Parlamento una vez finalizado. Argelia no es renuente a participar en debates con los interlocutores sociales y existen antecedentes de su colaboración tripartita en lo que respecta a diversas cuestiones en los planos nacional, sectorial y por empresa. Entre ellos cabe citar la firma del Pacto Nacional para el Crecimiento Económico y Social, y varios acuerdos y convenios colectivos. En lo que al Código del Trabajo concierne, se avanza, aunque lentamente, y se alienta al Gobierno a concluirlo lo antes posible, teniendo en cuenta la solicitud directa de 2016 en la que la Comisión indica varias disposiciones restrictivas. En tercer lugar, en cuanto a las limitaciones del derecho a constituir sindicatos y del derecho de los trabajadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a ellas, en el artículo 6 de la ley núm. 90-14, de 2 de junio de 1990, se limita el derecho de constituir una organización sindical a las personas de nacionalidad argelina de origen o adquirida después de al menos diez años, y los artículos 2 y 4 de dicha ley que, leídos conjuntamente, tienen el efecto de restringir el establecimiento de federaciones y confederaciones en una misma profesión, rama o sector de actividad. La Comisión tomó nota anteriormente de la indicación del Gobierno de que la ley debe enmendarse con el fin de que el derecho a constituir sindicatos se amplíe a las personas de nacionalidad extranjera y de incluir una definición de federaciones y confederaciones. Dada la voluntad expresada por el Gobierno de introducir estas modificaciones y, ante la falta de información sobre nuevos avances a este res-

pecto, los miembros empleadores realizaron un llamamiento al Gobierno para que modifique sin dilación los artículos 4 y 6 de la ley. Además, en cuanto a las preocupaciones expresadas previamente por las largas demoras para el registro del Sindicato de Docentes de la Enseñanza Superior (SESS), del SNAP y de la CGATA, los miembros empleadores tomaron nota de la declaración del Gobierno de que se ha registrado al SNAP, de que las autoridades informaron al SESS sobre ciertos requisitos que tiene que cumplir para que su expediente esté de conformidad con la ley, y de que en 2015 se comunicó a la CGATA que no reunía las condiciones legales para la constitución de una confederación. En lo que atañe a esto último, no queda claro qué requisitos no se cumplen. Por lo tanto, los miembros empleadores instaron al Gobierno a que proporcione información a este respecto y tome todas las medidas necesarias para garantizar el registro rápido de los sindicatos que cumplen los requisitos establecidos por la ley y, de ser necesario, exija a las autoridades competentes que velen por que se informe debidamente a las organizaciones de que se trate sobre los requisitos adicionales que deben cumplir.

**La miembro trabajadora de Argelia** estimó que algunos utilizan estrategias para presionar a los trabajadores con otros fines que la defensa legítima de los intereses de los trabajadores. La experiencia ha demostrado que el sindicalismo que refleja la voluntad de los trabajadores no debe obstaculizarse; el respeto de los principios fundamentales en el trabajo en un contexto objetivo exento de toda influencia negativa constituye una condición esencial del progreso social. De otro modo, el sindicalismo perderá toda credibilidad entre los trabajadores. Subrayó la importancia que revisten un verdadero diálogo social y una auténtica representatividad establecidos según los criterios de la OIT. La UGTA, que ella representa, tiene una vasta experiencia que ha sido compartida en numerosas ocasiones con otras organizaciones sindicales.

**El miembro empleador de Argelia** subrayó que la ratificación del Convenio y de los convenios fundamentales de la OIT, así como la promulgación de las leyes sociales de 1990, han permitido registrar más de 102 organizaciones sindicales. Desde 1990, un diálogo social constante ha permitido materializar un pacto económico y social en 2006, renovado en 2010, así como un Pacto Nacional para el Crecimiento Económico y Social, en 2014. En julio de 2016, se comunicó a la OIT un acuerdo de desarrollo de la empresa firmado entre los empleadores y la UGTA. El anteproyecto de Código del Trabajo que los empleadores han debatido ampliamente se ha sometido a la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) de la OIT para que formule opiniones y propuestas. Las observaciones de los empleadores se han transmitido recientemente al Gobierno. En el ámbito del diálogo social, las iniciativas emprendidas por las autoridades argelinas constituyen un gran avance que merece apoyo y estímulo.

**El miembro gubernamental de Mauritania** señaló que Argelia ha desplegado esfuerzos considerables para aplicar el Convenio núm. 87, apoyándose en el convencimiento de que la libertad es un motor poderoso, lo cual no es sorprendente en un país de un millón de mártires que pagan el precio más alto para la consecución de este objetivo. Argelia es un país en el que 102 organizaciones sindicales despliegan su labor en condiciones de libertad y, en estrecha colaboración con el Gobierno, promueven el diálogo social a todos los niveles. Los sindicatos pueden registrarse con seguridad y no existen otras condiciones para llevar a cabo las actividades sindicales que el cumplimiento del marco jurídico y normativo básico. En lo que atañe al diálogo social, se refirió a las actividades organizadas por Argelia en beneficio de los países africanos, en el marco de la iniciativa de cooperación Sur-Sur financiada por Argelia. El

ejemplo dado por el país en este sentido es sumamente valorado en Mauritania. La dinámica del diálogo social en los ámbitos nacional, sectorial e institucional ha arrojado resultados positivos.

**Un observador, en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI)** quiso hacer un balance del seguimiento dado a las tres recomendaciones formuladas en 2015 por la Comisión de la Conferencia. En cuanto a las solicitudes de registro de las organizaciones sindicales, las autoridades siguen tramitándolas gozando de un amplio poder discrecional sin que nada haya cambiado realmente. No sólo no ha habido reintegraciones, sino que continúan llevándose a cabo despidos en todos los sectores. Con respecto al SESS, a pesar de la presentación de dos solicitudes de registro en 2012 e incluso de una modificación de los estatutos del sindicato, el Gobierno todavía no ha respondido. Desde hace diez años, siguen sin realizarse progresos en el caso de la CGATA, relativo al derecho de sindicación, a pesar de las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical, de los diferentes informes de seguimiento y de los informes de la Comisión de Expertos. Fue necesario que la CGATA denunciara el contenido del nuevo proyecto de Código del Trabajo para llamar la atención del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos. Por último, el caso del SNATEGS ha cobrado una dimensión particular, porque si bien en 2013, después de esperar varios años, SNATEGS obtuvo su registro tras presentar una denuncia formal ante el Comité de Libertad Sindical, es deplorabile el despido abusivo de los dos presidentes sucesivos del sindicato por el empleador, que siempre se ha negado por escrito a reconocer al SNATEGS, a pesar de su registro oficial y de los diferentes recursos presentados. Concluyó indicando que el Ministerio de Trabajo acaba de decidir retirar el registro del SNATEGS.

**La miembro gubernamental de Cuba** indicó que la dinamización de las relaciones laborales reguladas por las leyes sociales, ha propiciado la constitución de 102 organizaciones sindicales de trabajadores y de empleadores. Según la información facilitada por el Gobierno, el diálogo social se desarrolla en tres niveles, o sea a nivel nacional, de la industria y de las compañías, lo que ha permitido la participación de los interlocutores sociales y la negociación de convenios colectivos. Asimismo, la OIT formuló observaciones al anteproyecto del Código del Trabajo, las cuales están siendo consideradas por el Gobierno. El espíritu de cooperación y la voluntad demostrada por el Gobierno argelino debe tenerse debidamente en cuenta por la Comisión de Aplicación de Normas.

**El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela** subrayó la información facilitada por el Gobierno de Argelia en relación con la creación de 102 organizaciones sindicales, tanto de trabajadores como de empleadores; la celebración de un gran número de convenciones colectivas, tanto a nivel de industrias como a nivel de empresas; y la celebración de 20 reuniones tripartitas entre el Gobierno, los empleadores y la Unión General de Trabajadores Argelinos (UGTA). Entre 2006 y 2015, el diálogo social ha permitido la firma de varios pactos nacionales en los sectores económico y social, y en el de la educación, así como la estabilidad y el desarrollo del sector privado. Asimismo, el anteproyecto de Código del Trabajo ha sido objeto de discusiones celebradas en enero de 2017, con las organizaciones sindicales, y toma en cuenta las observaciones de la OIT. Una vez que sea objeto de concertación con las organizaciones sindicales, el anteproyecto será sometido al Parlamento para su adopción. Instó a la Comisión de Aplicación de Normas a tener en cuenta la buena disposición y los esfuerzos realizados por el Gobierno, que se desprenden de las explicaciones y argumentos presentados, y confió en que las conclusiones de la Comisión, producto del debate, sean objetivas y equilibradas,

lo cual ayudará a que el Gobierno pueda considerarlas y valorarlas en el marco del cumplimiento del Convenio.

**El miembro empleador de Mauritania** tomó nota de que la mejora del panorama sindical a raíz de la promulgación, en 1990, de leyes sociales ha conducido al pluralismo sindical del que dan fe las decenas de organizaciones sindicales de trabajadores y de empleadores que existen en la actualidad. Las organizaciones sindicales sólo tienen que cumplir las disposiciones legislativas para registrarse y empezar inmediatamente sus actividades. El elevado número de convenios colectivos registrados a nivel nacional pone de relieve que el diálogo social es fructífero. El anteproyecto de ley relativa al Código del Trabajo, elaborado en concertación con los interlocutores sociales y la OIT, está a punto de ser sometido al Gobierno y de ser adoptado por el Parlamento. Habida cuenta de los notables avances logrados, deber re-considerarse la solicitud dirigida a Argelia de proporcionar información en relación con el incumplimiento de las disposiciones del Convenio.

**La miembro gubernamental de Guinea** destacó la voluntad política del Gobierno de respetar las normas de la OIT, que queda demostrada por el hecho de haber ratificado 60 convenios, incluidos los ocho convenios fundamentales, que están plasmados en la legislación nacional, y de haber adoptado un sistema jurídico conforme a los instrumentos internacionales en materia de libertad sindical, pluralismo sindical y derecho de huelga. Por lo tanto, debería alentarse al Gobierno de Argelia a seguir en contacto con la OIT para beneficiarse de su asistencia técnica.

**La miembro trabajadora de España**, hablando en nombre de los sindicatos CCOO, UGT, CIG y ELA (España), CGT y CFDT (Francia), CGIL, CISL, UIL (Italia), LO-N (Noruega), TUC (Gran Bretaña), DGB (Alemania) y la Unión Sindical Suiza (Suiza), se refirió a diferentes casos relativos al registro de organizaciones sindicales en Argelia. Por ejemplo, el Sindicato Autónomo de Abogados en Argelia (SAAVA, por su sigla en francés) ha depositado su expediente de registro el 8 de septiembre de 2015 y todavía no ha recibido respuesta del Ministro de Trabajo, Protección Social y Empleo, a pesar de la carta de recordatorio que se envió el 24 de marzo de 2016 a las autoridades. Otro ejemplo es el Sindicato de Docentes de la Enseñanza Superior (SESS) que, además de rechazar su registro, se le abrió una investigación policial contra todos sus miembros fundadores quienes fueron citados telefónicamente o por escrito, procedimiento ilegal cuyo objeto era presionar a los fundadores del SESS y tratar de detectar elementos de debilidad sobre los que las autoridades pudieran haberse apoyado para realizar una eventual clonación de esta organización. Del 367.º informe del Comité de Libertad Sindical de marzo de 2013, se desprende que no ha habido ningún progreso, así como la mala fe y el rechazo de la aplicación de sus recomendaciones por el Gobierno. Lo mismo se puede indicar de las observaciones de la Comisión de Expertos de 2015 y la de 2016. En lo que se refiere a la Confederación General Autónoma de Trabajadores en Argelia (CGATA), su estatuto ha sido elaborado por expertos de ACTRAV y de la CSI para ajustarse perfectamente a la ley y los convenios ratificados por el país. A pesar de ello, el Ministerio de Trabajo no ha registrado a varias organizaciones sindicales, tal como el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores Argelinos (SNATA), en septiembre de 2000, o la Confederación Autónoma de Trabajadores Argelinos (CASA), en abril de 2001. Se desprende del examen de quejas por el Comité de Libertad Sindical, así como de los informes de seguimiento, y del examen del cumplimiento del Convenio núm. 87 por la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas, que no ha habido progreso. En relación con el SNAPAP, después de su rechazo de posicionarse respecto a la elección del Presidente de la República en 1998, las autoridades decidieron sancionarlo.

La primera forma de sanción fue la creación de otro sindicato SNAPAP, con un diputado a la cabeza de la nueva organización. Las autoridades intentaron todas las estrategias posibles para presentarlo como sindicato legítimo concediéndole un nuevo registro y los recursos financieros, y pidiendo a las administraciones a todos los niveles que no trabajaran con ningún otro sindicato que no fuera éste. La queja presentada al Comité de Libertad Sindical contiene las pruebas a todas estas cuestiones. Para finalizar, la miembro trabajadora de España recordó que en el año 2016 las autoridades argelinas impidieron la entrada en territorio argelino a una delegación de la Confederación Sindical Internacional (CSI), prohibición que no ha recibido por el momento ninguna explicación sobre su naturaleza.

**El miembro gubernamental del Chad** señaló que el panorama sindical en Argelia sólo puede facilitar la constitución de organizaciones sindicales, ya que la única condición para el registro de una organización sindical es el cumplimiento de las disposiciones legislativas que rigen el ejercicio del derecho de sindicación. El pluralismo sindical progresa gracias a la voluntad del Gobierno de conceder más margen a las organizaciones sindicales y de aligerar las condiciones de legalidad de sus actividades. Los resultados del diálogo social, que alcanza todos los niveles, son tangibles. El Gobierno lo utiliza como un instrumento de paz y estabilidad, como lo demuestra la celebración de los pactos necesarios para el desarrollo socioeconómico del país. En cuanto a la elaboración de un documento destinado a regir las actividades y la vida de los trabajadores y sus familias, el enfoque adoptado por el Gobierno entra en el marco de una dinámica de búsqueda de consenso con los interlocutores sociales. El Gobierno ha realizado suficientes esfuerzos para ajustarse a lo dispuesto en el Convenio; por consiguiente, es necesario alentarle y darle tiempo para que lleve a cabo las reformas y los proyectos impulsados.

**Una observadora en representación de IndustriALL Global Union** manifestó su profunda preocupación por la grave violación de los derechos sindicales sufrida por el SNATEGS. En diciembre de 2016, el Sr. Raouf Mellal, presidente del SNATEGS, fue condenado *in absentia* a seis meses de prisión después de que se lo acusara de obtener documentos de manera ilícita. Estos documentos, de libre acceso en Internet, demuestran que la empresa estatal de energía, Sonelgaz, ha estado inflando facturas de electricidad durante diez años, lo que ha afectado a 8 millones de clientes. Sin embargo, en vez de recibir una felicitación por destapar un caso de corrupción, está siendo procesado; en mayo de 2017 se desestimó un recurso presentado contra esta sentencia. Desde principios de 2017, el SNATEGS ha llevado a cabo una serie de huelgas en todo el país para pedir aumentos salariales, libertades sindicales, y mejores normas de seguridad a raíz del fallecimiento de muchos trabajadores en las líneas de electricidad de la empresa. En represalia por las huelgas, que contaron con una alta adhesión, se despidió a 93 dirigentes sindicales y se iniciaron acciones legales contra 663 afiliados del SNATEGS. El 16 de mayo de 2017, a pocos días de celebrarse una huelga de cinco días previamente anunciada, el Ministerio de Trabajo retiró al SNATEGS de los registros y despidió al Sr. Mellal, incumpliendo la legislación nacional, el Convenio núm. 87 y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ratificado por Argelia en 1962. Los dirigentes y los afiliados del SNATEGS son continuamente objeto de vejaciones y son perseguidos por las fuerzas de seguridad por realizar sus actividades sindicales legítimas y ejercer su derecho de huelga. En marzo de 2017, se detuvo a más de 240 dirigentes y afiliados sindicales fueron detenidos y se agredió a 30 mujeres por manifestarse pacíficamente. Es una situación de extrema gravedad. Pidió al Gobierno que retire todos los cargos contra el Sr. Mellal y otros afiliados del SNATEGS,

reincorpore a 93 afiliados sindicales y revoque inmediatamente la decisión de retirar al SNATEGS de los registros.

**El miembro gubernamental de Madagascar** declaró que el respeto de las normas constituye un elemento importante y básico de la organización. El hecho de que haya 102 organizaciones sindicales registradas en Argelia evidencia que existen los procedimientos correspondientes. Este número significativo se sitúa en un contexto de libertad concedida a los trabajadores. Los textos normativos existen, y estas organizaciones se rigen por sus estatutos y han suscrito más de 3 000 convenios colectivos. Por consiguiente, cabe preguntarse cómo procedieron para suscribir tales convenios y qué porcentaje de trabajadores está cubierto por estos convenios colectivos. La reciente firma de pactos y cartas en materia de desarrollo económico y social tras las concertaciones organizadas entre las entidades interesadas en Argelia muestran la apertura de las autoridades al diálogo. El proyecto de Código del Trabajo en curso de elaboración se deriva de una iniciativa participativa y se beneficia de los conocimientos especializados de la OIT. Su culminación deberá permitir una confianza mutua entre las partes y mejorar el entorno socio-económico-político del trabajo. Expresó su convencimiento acerca de que, a través de estos instrumentos nacionales, apoyados por procedimientos de control y de evaluación permanentes, Argelia podrá ajustarse a lo dispuesto en el Convenio. Alentó al Gobierno a proseguir sus esfuerzos para aplicar con eficacia los instrumentos nacionales y establecer un mecanismo de seguimiento y de evaluación con los indicadores apropiados, comunicando al mismo tiempo a la Comisión de Expertos la información necesaria.

**El miembro trabajador del Sudán** declaró que existen en Argelia más de 100 sindicatos, que la legislación nacional permite que los sindicatos desempeñen un papel importante y que las amplias relaciones exteriores de los sindicatos argelinos dan lugar a que puedan dirigir el movimiento sindical a nivel regional e internacional. Destacó el compromiso de Argelia para aplicar las disposiciones del Convenio y expresa la esperanza de que el Gobierno recurra a la asistencia técnica de la OIT a este respecto.

**El miembro gubernamental de Turquía** declaró que aprecia las medidas concretas y positivas tomadas por el Gobierno, entre las que se cuentan la firma del Pacto Nacional para el Crecimiento Económico y Social, la Carta Ética del Sector de la Educación y el Pacto de Estabilidad. Las medidas adoptadas para enriquecer el diálogo social, que ha conducido a la conclusión de algunos acuerdos y convenios colectivos, son indicadores de la voluntad y el compromiso del Gobierno de seguir mejorando la situación de los derechos sindicales en el país. También deberían elogiarse los esfuerzos por promulgar el Código del Trabajo tomando en consideración las opiniones de las partes interesadas. Alentó al Gobierno a intensificar sus esfuerzos encaminados a mejorar la vida laboral y la protección de los derechos sindicales, y a continuar colaborando estrechamente con la OIT a este respecto.

**El miembro trabajador de Malí**, secretario general de la Unión Nacional de Trabajadores de Malí (UNTM), recordando que la falta de respeto de las libertades menoscaba el desarrollo, señaló que el Gobierno está abierto a la libre expresión de las ideas que contribuyen al reconocimiento efectivo de la libertad sindical. Por lo tanto, alentó al Gobierno a que respete en lo sucesivo la letra del Convenio y a que garantice el ejercicio del derecho de sindicación por parte de todos. El anteproyecto de Código del Trabajo es un instrumento importante de buena gobernanza y su sumisión a los interlocutores sociales de la OIT es alentadora para responder a las expectativas de las partes interesadas. Concluyó indicando la necesidad de que prosiga esta concertación y observando que el Gobierno se ha comprometido, a través del Pacto Nacional para el Crecimiento Económico y Social, a promover un marco institucional que

fortalezca el diálogo y la colaboración en todos los ámbitos.

**El miembro gubernamental de Libia** se felicitó por el compromiso contraído por el Gobierno de aplicar el Convenio en la práctica. En efecto, tal como indica el Gobierno, el diálogo social existe en todos los niveles. El proyecto de Código del Trabajo se ha examinado con los interlocutores económicos, las autoridades administrativas y las organizaciones sindicales. Los interlocutores sociales han participado en el diálogo, lo que se ha traducido en la firma de varios acuerdos, tal como se puso de relieve en la reunión celebrada en enero de 2017 entre el Ministro de Trabajo y las organizaciones sindicales independientes. Por lo tanto, se mostró sorprendido de que Argelia figure en la lista de casos que debe examinar esta Comisión de la Conferencia.

**Una observadora en representación de la CSI** se refirió a la utilización de la violencia policial fuera del marco judicial con el fin de obstaculizar el legítimo derecho a la libertad sindical de los sindicatos independientes, y a la prohibición de manifestaciones pacíficas. En octubre de 2015, la policía entró en el recinto de la Universidad de Tيارت para detener al delegado del SNAPAP, Sr. Ahmed Mansri, que fue liberado al día siguiente. En octubre de 2016, se reprimió violentamente una reunión que estaba celebrándose en la ciudad de Bouira, y 75 personas fueron embarcadas y detenidas durante toda la mañana en las comisarías de la ciudad. En febrero de 2016, se cercó la sede del SNAPAP-CGATA y se detuvo a una serie de sindicalistas durante varias horas sin ninguna orden judicial. Asimismo, la marcha de los profesores y de los docentes contractuales, que partieron de la ciudad de Bejaia en marzo de 2016, fue bloqueada durante una quincena de días por un dispositivo policial considerable a las puertas de Argel, antes de que sus participantes fueran finalmente evacuados de noche por las fuerzas del orden. En mayo de 2017, se cercó la sede del SNAPAP-CGATA de Orán con objeto de impedir la reunión pacífica organizada por la CGATA.

**El miembro gubernamental de Egipto** señaló que el Gobierno ha demostrado su empeño por garantizar la existencia del pluralismo sindical y que el número de sindicatos registrados en el país supera el centenar. Se felicitó por el planteamiento de diálogo social adoptado por el Gobierno en el marco del Pacto Nacional para el Crecimiento Económico y Social que los interlocutores sociales aprobaron como base equitativa y fructífera de las relaciones laborales. Tomando nota de la voluntad del Gobierno de armonizar la reglamentación nacional con el Convenio, le alentó a que redoble sus esfuerzos al respecto, posiblemente con la asistencia técnica de la OIT.

**La miembro trabajadora de los Estados Unidos**, hablando en nombre de la Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO) y del Congreso del Trabajo del Canadá (CLC), destacó que en el país se han impuesto graves restricciones al derecho de los sindicatos a la libertad de reunión, y que, pese a que se levantó el estado de emergencia en 2011, la prohibición de las protestas públicas sigue vigente. Con objeto de tipificar como delito la libertad de reunión pacífica, las autoridades, además de apoyarse en esta prohibición, se han basado en las siguientes disposiciones de carácter penal: i) el artículo 97 del Código Penal prohíbe las reuniones sin armas que puedan alterar el orden público, y castiga la infracción de esta disposición con penas de hasta tres años de prisión; ii) el artículo 98 castiga la organización de manifestaciones no autorizadas o la participación en ellas con penas de hasta un año de prisión; iii) el artículo 100 prohíbe «la incitación a celebrar una reunión sin armas», y iv) la ley núm. 91-19 exige la notificación previa a las autoridades por parte de los argelinos de toda reunión pública o manifestación, lo que en la práctica significa que los manifestantes han de

obtener autorización previa para el ejercicio de este derecho, la cual les suele ser denegada. Las autoridades también están recurriendo a los tribunales para acallar las discrepancias, en particular en caso de huelgas. Además de la tipificación como delito de la reunión pacífica, el artículo 24 del Código del Trabajo exige a los sindicatos que cumplan una serie de requisitos antes de participar en la huelga, e incluso cumpliendo estos requisitos, los huelguistas son despedidos de sus empleos y deben afrontar procesos penales. A pesar de que el artículo 49 de la Constitución garantiza el derecho de reunión pacífica, las huelgas y las manifestaciones políticas de manera rutinaria se saldan con violencia y represión policial. Así sucedió durante la manifestación pacífica que miles de miembros del SNATEGS celebraron en marzo de 2017 en defensa de unos salarios dignos y del derecho a la libertad de reunión, y que se saldó con el arresto de 240 participantes y la agresión física a 30 mujeres. La AFL-CIO y el CLC compartieron la profunda preocupación expresada por el Relator Especial de las Naciones Unidas en un informe de 2013, así como por Amnistía Internacional y Human Rights Watch, con respecto a las constantes y graves violaciones de lo dispuesto en el presente Convenio.

El miembro gubernamental de Ghana señaló que el Gobierno de Argelia ha establecido estructuras y ha realizado denodados esfuerzos, siguiendo las orientaciones de la Comisión de Expertos, para alcanzar el objetivo de dar pleno cumplimiento a los requisitos del Convenio a través de la interacción de la oferta y la demanda de trabajo y de una relación cordial entre los empleadores y los trabajadores. Esto no podría lograrse sin invertir tiempo, dinero y capital humano con el fin de obtener resultados óptimos. El Gobierno de Argelia está en vías de lograr esta hazaña, a través de la promulgación de unas leyes que garantizarán el pluralismo sindical y la constitución de organizaciones de trabajadores. También ha instituido el diálogo social y la buena gobernanza, mediante consultas encaminadas a la elaboración del Código del Trabajo, que está examinándose actualmente. Las principales cuestiones de este anteproyecto de ley son el resultado de las consultas mantenidas con los interlocutores económicos y con diversas autoridades administrativas y sindicatos, con la activa participación de la OIT. Por consiguiente, debería alentarse al Gobierno a que intensifique su colaboración con sus interlocutores sociales y con la OIT, con miras a hacer realidad esta loable aspiración.

La miembro gubernamental del Senegal acogió con agrado el conjunto de respuestas proporcionadas por el Gobierno a las preocupaciones formuladas por la Comisión de Expertos en su última observación, así como las medidas adoptadas por éste tras la adopción de las leyes sociales de 1990. Estas últimas han permitido en particular la creación de 102 organizaciones sindicales de trabajadores y empleadores; el mantenimiento del diálogo social, tal como lo demuestran las consultas tripartitas y bipartitas; la negociación de convenios colectivos y acuerdos sectoriales y la firma de numerosos pactos. La concertación incluyente, que es el origen de la elaboración de la nueva legislación, da fe del compromiso del Gobierno de ponerla en conformidad con las normas de la OIT. Debería alentarse a los interlocutores sociales a que prosigan con su labor en el sentido de respetar las normas sociales de la OIT, y debería alentarse asimismo al Gobierno a que continúe sus esfuerzos con el fin de aplicar el Convenio, teniendo en cuenta que el logro del objetivo del trabajo decente sólo es posible a través del diálogo social y del respeto de la libertad sindical.

Un observador en representación de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) destacó que el caso ha sido examinado por la Comisión de Expertos casi todos los años en los últimos quince años, y por la Comisión de Aplicación de Normas en 2014 y 2015. En estas ocasiones, el Gobierno

ha repetido que la legislación y la reglamentación del trabajo se basan en los principios previstos en los convenios de la OIT; los interlocutores sociales están representados en todos los sectores de actividades a nivel regional; y que el registro de las organizaciones sindicales obedece a las disposiciones legales, mediante formalidades simples y sin limitaciones. Sin embargo, el examen del caso por la Comisión de Aplicación de Normas demuestra lo contrario. Las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical han documentado los despidos antisindicales, los actos de acoso por parte de las autoridades públicas, así como el arresto y la detención arbitrarios de sindicalistas pertenecientes a organizaciones de trabajadores autónomas que no acatan el *diktat* del Gobierno. El Gobierno se ha cebado con algunos miembros del SNAPAP, afiliado a la ISP, y con los miembros de la Confederación General de Trabajadores en Argelia (CGATA), y hasta hoy no le han dado el registro sindical. El Sr. Rachid Malaoui, presidente de la CGATA fue despedido en 2013. El 16 de enero de 2017 el embajador de Argelia en Bruselas comunicó en una carta a la CSI en la cual menciona que el Sr. Malaoui está acusado de tratar de provocar una insurrección civil. A pesar de que nos halaga saber que el Gobierno considera que un sindicalista tiene tal poder de convocatoria, hay que admitir que éste no es el caso y que es sólo una excusa más para la denegación de registro de la CGATA. Otros sindicalistas han sido recientemente despedidos por su actividad sindical, tal como el Sr. Hasan Fouad, responsable de migración y refugiados de la CGATA, en diciembre de 2016, y el Sr. Naser Kaca, responsable de la sección sindical de la educación superior de la CGATA en la ciudad de Bejaia, el 26 de abril de 2017. Otros afiliados han sido suspendidos, degradados, o se les ha castigado con descuentos salariales. Este es el caso por ejemplo de los Sres. Yahia Habib y Arab Haddak, responsables de la sección de enseñanza superior del SNAPAP-CGATA en las ciudades de Tiaret y Bejaia. Por su parte, la Sra. Hassina Bensaid, de la sección sindical municipal del SNAPAP-CGATA en la ciudad de Bejaia, ha sido trasladada hasta en nueve ocasiones en un solo año. Asimismo, su persistencia en la actividad sindical la llevó a ser amenazada con un arma de fuego por parte del presidente de la asamblea municipal. También, la Sra. Nadia Bedri, de la sección sindical del SNAPAP-CGATA en la Agencia Nacional de Recursos Hidráulicos, ha sido obligada a someterse a una pericia psiquiátrica por haber interpuesto una denuncia por acoso sexual. El Gobierno no ha dado seguimiento a todas las recomendaciones de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical, así como a las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de 2014 y 2015. La Comisión debe condenar enérgicamente estas prácticas e instar al Gobierno a poner su legislación en línea con el Convenio y respetar sus principios.

El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán acogió con agrado las medidas adoptadas por el Gobierno para reforzar el pluralismo sindical y, a este respecto, tomó nota de las estadísticas proporcionadas sobre la creación de organizaciones de trabajadores y de empleadores en el país. En lo que respecta al diálogo social, se han celebrado 20 reuniones tripartitas y 14 reuniones bipartitas a nivel nacional, las cuales se han traducido en la firma de diversos pactos entre el Gobierno y los interlocutores sociales. El proyecto de Código del Trabajo se debate con los sindicatos, los interlocutores económicos y las autoridades administrativas de que se trate. Estos esfuerzos ponen de manifiesto la voluntad y el compromiso del Gobierno de realizar progresos en lo tocante a este caso. Al tiempo que apoyó estas medidas, alentó al Gobierno a seguir desplegando esfuerzos y exhortó a la Oficina a prestar la asistencia técnica necesaria.

El miembro gubernamental de Qatar agradeció al Gobierno la información detallada proporcionada en la que se

ponen de relieve las medidas adoptadas para aplicar el Convenio. Encomió a Argelia por los esfuerzos realizados para emprender el diálogo social y para celebrar consultas con los interlocutores sociales y económicos, que han dado lugar a la firma de varios acuerdos nacionales y sectoriales.

**El miembro gubernamental del Pakistán** acogió con agrado las medidas adoptadas por el Gobierno para hacer cumplir las normas del trabajo en el país a través de medidas legislativas y de política y de su constructiva colaboración con los órganos de control de la OIT. Tomó nota de que existen 102 sindicatos registrados en el país, lo cual indica que se brindan oportunidades para el diálogo social y la libertad sindical. El proyecto de Código del Trabajo se está examinando junto con los interlocutores sociales, y el Gobierno está esperando recibir las opiniones de todos los sindicatos para un posible enriquecimiento del código. Expresó la esperanza de que los sindicatos participen de manera constructiva en este proceso y de que el Gobierno responda a sus verdaderas preocupaciones.

**El miembro gubernamental de Angola** tomó nota con satisfacción de que, tras la promulgación de las leyes sociales de 1990, Argelia ha facilitado la aplicación del pluralismo sindical. Así pues, se han creado varias organizaciones de trabajadores y empleadores, de conformidad con la legislación vigente. Además, el diálogo social en Argelia se desarrolla respetando estrictamente el tripartismo, permitiendo en particular la firma del Pacto Nacional para el Crecimiento Social y Económico, que define una serie de objetivos de gestión adecuada de los sectores económico y social. Se alienta a Argelia a proseguir sus esfuerzos encaminados a reforzar el pluralismo sindical. La Comisión de Aplicación de Normas, así como la Oficina, deben acompañar al Gobierno en la puesta en práctica de las reformas económicas y sociales encaminadas a potenciar el desarrollo y a lograr la paz social.

**La miembro gubernamental de Kenya** señaló que las leyes nacionales actualmente vigentes en Argelia permiten el registro tanto de organizaciones de empleadores como de organizaciones de trabajadores, gracias a lo cual ya se han registrado más de 102 sindicatos. Esto muestra que los requisitos legales para el registro de sindicatos están de conformidad con los requisitos del Convenio. También tomó nota del Pacto Nacional para el Crecimiento Social y Económico firmado por el Gobierno y los interlocutores económicos y sociales con miras a reforzar el diálogo y a promover las consultas, y de que este pacto se renueva de forma periódica y regular. Por último, indicó que el número de convenios colectivos firmados a lo largo de los años ha ido en aumento. Concluyó haciendo hincapié en que el proceso de modificación de leyes y de reestructuración institucional ha tomado tiempo y, como consecuencia, a fin de mejorar el cumplimiento del Convenio, debería concederse más tiempo al Gobierno y la OIT debería prestarle asistencia técnica.

**El miembro gubernamental de Bangladesh** acogió con agrado los progresos realizados por el Gobierno en la aplicación de la legislación laboral vigente y la promoción del diálogo social a todos los niveles, así como la colaboración actual del Gobierno con los interlocutores sociales y la OIT para redactar el Código del Trabajo. Alentó a la OIT a seguir prestando asistencia técnica a Argelia a fin de finalizar las reformas en curso y mejorar la capacidad institucional de los mecanismos normativos.

**El miembro gubernamental del Sudán** agradeció los grandes esfuerzos realizados por el Gobierno en materia de diálogo social, así como en lo que respecta a la formulación de la reglamentación nacional del trabajo. Subrayó que el diálogo social da legitimidad a todas las medidas adoptadas por el Gobierno, las cuales otorgarán a los interlocutores sociales el derecho de sindicación sin condiciones, salvo las que especifique la ley. Alentó al Gobierno a proseguir sus esfuerzos en materia de diálogo social y le encomendó que

solicite la asistencia técnica de la OIT con respecto al Código del Trabajo.

**La miembro gubernamental del Líbano** acogió con agrado la información proporcionada por el Gobierno, en respuesta a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos, sobre la aplicación del Convenio y sobre el proyecto de Código del Trabajo, cuyas disposiciones están de conformidad con las normas internacionales del trabajo y, muy en particular, con el Convenio núm. 87. Alentó a los interlocutores sociales a continuar el diálogo social existente, solicitando, si fuera necesario, la asistencia técnica de la OIT.

**La miembro gubernamental de Zimbabwe** tomó debida nota de la amplia legislación que existe en Argelia, así como del compromiso del Gobierno en pos del diálogo, del que ha hecho eco el miembro empleador de ese país. Compartía las preocupaciones expresadas por el representante gubernamental en relación con los criterios empleados para elaborar la lista de casos que debe examinar la Comisión de Aplicación de Normas. Tanto el representante gubernamental como el miembro empleador de Argelia han confirmado la existencia de un mecanismo de diálogo social, como evidencian las numerosas reuniones convocadas a los niveles tanto tripartito como bipartito. Estas reuniones se han traducido en la firma de pactos sociales y económicos que han redundado en beneficio del mercado de trabajo de Argelia, lo que es sumamente encomiable. El diálogo social no puede tener lugar con prisas si de verdad se quieren conseguir las metas deseadas. La Comisión debería tener debidamente en cuenta la voluntad del Gobierno de Argelia de colaborar con sus interlocutores sociales, y debería alentar a los interlocutores tripartitos a seguir concertando esfuerzos para hallar soluciones concebidas por el país para hacer frente a los desafíos. Es este un caso en el que se están realizando grandes avances, y la Oficina debería seguir prestando apoyo técnico con miras a reforzar las iniciativas en curso encaminadas a promover la justicia social en el mercado de trabajo de Argelia.

**El representante gubernamental** subrayó que, a pesar del apoyo de la mayoría de los oradores de los tres sectores, cuatro o cinco han formulado acusaciones contra su Gobierno a las que debe responderse. El diálogo y el respeto deben ser recíprocos y hay que evitar alejarse de los grandes principios preconizados por la OIT a este respecto. Argelia ha recuperado y conservado su estabilidad haciendo enormes sacrificios, estabilidad cuyo impacto positivo se observa en toda la región africana y en la cuenca del Mediterráneo. La segunda sesión del Comité Técnico Especializado en Desarrollo Social, Trabajo y Empleo de la Unión Africana, que tuvo lugar en Argel dos meses atrás, permitió a las delegaciones africanas tripartitas presentes en esta Comisión observar la realidad del diálogo social en Argelia, donde éste no se enfrenta a restricciones, amenazas ni obstáculos. Mencionó dos ejemplos. Con respecto al SNAPAP, la información comunicada a la OIT en 2014 y 2015 fue clara y precisa. Por entonces, existía un problema en relación con la situación de esa organización sindical, pero la judicatura decidió que sólo existe un SNAPAP, y no dos. El SNAPAP está dirigido por el Sr. Felfour, y las personas mencionadas en las intervenciones no se ven afectadas por esta cuestión. El SNAPAP ha colaborado con la administración, ha obtenido documentos oficiales y ha convocado asambleas generales reglamentarias. En cuanto al SNATEGS, a raíz de la solicitud de la ISP, tuvo lugar un encuentro hace 48 horas entre el secretario adjunto de la ISP y el Gobierno en las instalaciones de la OIT. La discusión fue franca y amistosa, pero parece que persisten algunas preguntas en relación con una supuesta disolución. El SNATEGS es una organización sindical registrada y activa; la dirige el Sr. Boukhaly. Se indicó al secretario adjunto de la ISP que la persona mencionada en las anteriores intervenciones no es el presidente de la organización. Esta

persona trabaja como abogado desde 2016 y, por consiguiente, no puede defender los intereses de los trabajadores en los lugares en los que no trabaja. Se respeta al interesado como ciudadano argelino, pero no es el secretario general del SNATEGS. El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social conoce los procedimientos relativos al registro o la disolución. Si se presenta un caso de disolución, seguirá los procedimientos oficiales y si circulan información que indique lo contrario, ello significa que las personas han sido inducidas a error. En referencia al Código del Trabajo, se puede percibir cierta lentitud, pero es importante elaborar un texto que resista el paso del tiempo y se ajuste a la realidad. El Gobierno está concertando esfuerzos con todos los interlocutores sociales. Argelia dispone de un arsenal jurídico, y adapta y mejora el Código del Trabajo y su legislación nacional para que se ajusten a la evolución del sector económico y empresarial. Como conclusión, mencionó que deben evitarse los falsos debates y las acusaciones gratuitas que pueden perjudicar a esta Comisión. Argelia colabora de manera transparente con todas las instituciones, porque la legislación nacional se asienta en el diálogo y en la concertación entre las partes.

Los miembros empleadores expresaron su agradecimiento al Gobierno y a los miembros de la Comisión por sus intervenciones, que han contribuido a esclarecer algunas cuestiones y a que se comprenda mejor la situación en el país. El Gobierno ha proporcionado abundante información sobre la legislación y la práctica en Argelia, en particular sobre los procesos de diálogo social a varios niveles, y ha señalado su disposición a reunirse con las partes interesadas a fin de responder a las preocupaciones expresadas durante la discusión. Pese a que el Gobierno parece estar abordando las cuestiones en la práctica, la vía para mejorar el diálogo social es fundamentalmente el proyecto de Código del Trabajo que el Gobierno viene elaborando desde hace algunos años, que se trata de un instrumento legislativo que aún no ha sido adoptado. Si bien es comprensible que este proceso se prolongue, su duración debería mantenerse dentro de los límites razonables. Por consiguiente, los miembros empleadores alentaron al Gobierno a finalizar el trabajo comenzado con el Código del Trabajo. Asimismo, al tiempo que reiteraron que no consienten el uso de la violencia, y que habrían querido contar con información más detallada sobre las razones que avalan las acciones del Gobierno, alentaron a éste a suministrar dicha información a la Comisión de Expertos con el fin de permitir un examen pertinente de este caso.

Los miembros trabajadores expresaron su preocupación por las violaciones sistemáticas del derecho de libertad sindical en Argelia, y confiaban sinceramente en que la selección de ese caso represente cambios concretos en la vida de los sindicalistas que se ven expuestos a despidos ilegales, detenciones arbitrarias e injerencias policiales violentas en el curso de manifestaciones pacíficas. El Gobierno debe restaurar la justicia para las mujeres y los hombres que luchan sin tregua, a menudo arriesgando sus vidas y su libertad, por crear un movimiento sindical independiente. Cabe preguntarse cómo será posible sentar los cimientos de una sociedad democrática si no se reconoce un derecho tan fundamental como el derecho de asociación y de afiliación libre a las asociaciones que representan los intereses de los trabajadores. La respuesta no puede ser más sencilla: no es posible. El derecho de libertad sindical constituye el fundamento mismo de toda sociedad democrática. Al denegar el registro y el reconocimiento de los sindicatos independientes, el Gobierno de Argelia favorece claramente los procedimientos autoritarios. El Comité de Libertad Sindical, la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas han instado al Gobierno en múltiples ocasiones a que adopte cuantas medidas sean necesarias para garantizar, lo más rápidamente posible, el registro de los sindicatos que cumplen las condiciones previstas por la ley.

Lamentablemente, estos llamamientos han sido ignorados y hace más de diez años que el Gobierno no reacciona a las recomendaciones reiteradas para que introduzca modificaciones fundamentales en la ley núm. 90-14. Argelia continúa burlándose de los derechos garantizados a los trabajadores en virtud del Convenio, incumpliendo las obligaciones internacionales que ha suscrito. Los miembros de la Comisión tienen la responsabilidad de velar por el pleno respeto de los derechos consagrados en el Convenio y de adoptar una posición firme al respecto, incluso ante aquellos gobiernos que apenas conceden importancia a éstos. El Gobierno debe adoptar, sin más dilación, disposiciones con miras a aplicar las recomendaciones dimanantes de los mecanismos de control de la OIT en relación con la libertad sindical. En particular, el presidente de la CGATA, Sr. Rachid Malaoui, y el presidente del SNATEGS, Sr. Raouf Mellal que, por otra parte, ha sido condenado a seis meses de prisión por su militancia sindical, deben ser reintegrados en sus puestos. Además, el Gobierno debe proceder de inmediato al registro de los sindicatos independientes, en concreto, la CGATA y el SAAVA, y revocar la decisión ministerial de 16 de mayo de 2017 sobre la retirada del justificante de registro del SNATEGS. Estas medidas urgentes constituyen un primer paso indispensable para poner a Argelia en el buen camino. Concluyeron exhortando al Gobierno a que acepte una misión de alto nivel antes de la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión expresó su profunda preocupación por la persistencia de las restricciones al derecho de los trabajadores de constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones sindicales que estimen convenientes y de afiliarse a las mismas. La Comisión tomó nota con preocupación de que los progresos realizados para dar cumplimiento al Convenio núm. 87 siguen siendo inaceptablemente lentos, ya que este caso lleva discutiéndose más de un decenio y que el Gobierno aún no ha presentado el proyecto de código del trabajo ante el Parlamento para que sea finalmente aprobado. La Comisión lamentó que el Gobierno todavía no haya dado seguimiento satisfactorio a las conclusiones de 2015 de la Comisión.

Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión pidió al Gobierno de Argelia que, sin demora:

- garantice que el registro de sindicatos sea conforme al Convenio núm. 87 en la legislación y en la práctica;
- tramite las solicitudes pendientes de registro de los sindicatos que cumplan los requisitos establecidos por la legislación y comunique a la Comisión de Expertos los resultados a este respecto;
- se asegure de que el nuevo proyecto de código del trabajo sea conforme al Convenio núm. 87;
- enmiende el artículo 4 de la ley núm. 90-14 a fin de eliminar todos los obstáculos para que las organizaciones de trabajadores puedan constituir las federaciones y confederaciones que estimen convenientes, independientemente del sector al que pertenezcan;
- enmiende el artículo 6 de la ley núm. 90-14 a fin de reconocer el derecho de todos los trabajadores, sin distinción de nacionalidad, de constituir sindicatos;
- garantice que la libertad sindical pueda ejercerse en un clima exento de intimidación y de actos de violencia contra los trabajadores, los sindicatos o los empleadores, y
- reintegre a los trabajadores gubernamentales despedidos por motivos de discriminación antisindical.

El Gobierno debería aceptar una misión de contactos directos antes de que se celebre la próxima Conferencia Internacional del Trabajo y comunicar los progresos realizados a la Comisión de Expertos antes de que se reúna en noviembre de 2017.

El representante gubernamental subrayó que el contenido de las conclusiones debe reflejar fielmente las discusiones que tuvieron lugar en la Comisión. De las 32 intervenciones hechas por diferentes miembros trabajadores, empleadores o gubernamentales, 26 de ellas han apoyado las acciones desarrolladas por Argelia. Teniendo en cuenta esto, no se debería plantear la cuestión de una misión de contactos directos. Subrayando que las conclusiones no reflejan las reacciones de los miembros de la Comisión ni las realidades del ejercicio del derecho de libertad sindical en el país, solicitó que se reexaminen las conclusiones. También afirmó que algunos de los alegatos expresados por miembros trabajadores eran falsos y carecían de todo fundamento. El Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores del Gas y la Electricidad (SNATEGS) está registrado y continúa desarrollando sus actividades normalmente, aunque se pretendió que había sido disuelto. Respecto del proyecto de Código del Trabajo, contrariamente a lo que se dijo, el procedimiento legislativo sigue su curso y se ha iniciado el proceso de consulta con los interlocutores sociales. Se ha comunicado a la OIT un nuevo proyecto de texto. El Gobierno ha proporcionado informaciones suficientes sobre la situación sindical en Argelia. Finalmente, en cuanto al caso del Sr. M. Mellar, indicó que es abogado y que no trabaja en Sonelgaz. Recordó que Argelia es un país democrático y solicitó nuevamente que se revisaran las conclusiones adoptadas.

#### **BANGLADESH (ratificación: 1972)**

El Gobierno ha comunicado la siguiente información por escrito.

El caso de la aplicación por Bangladesh del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) ha sido examinado en diversas ocasiones por la Comisión de Aplicación de Normas, por ejemplo se examinó en 2013 y en 2015 y 2016 se realizaron exámenes sobre el seguimiento dado. Tras la 105.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) se realizaron una serie de reuniones y consultas con los mandantes tripartitos a fin de compartir y debatir las cuestiones en materia de derechos laborales tal como se especifica en las conclusiones/párrafo especial de la Comisión de Aplicación de Normas. En una reunión del Consejo Consultivo Tripartito se formó un comité para examinar el párrafo especial de la OIT y se recomendó que se adoptaran las medidas necesarias. El comité presentó su informe, en el que figuran una serie de medidas concretas para abordar las cuestiones laborales señaladas en el párrafo especial, que se examinó en la reunión que el Consejo Consultivo Tripartito celebró el 14 de mayo de 2017.

Las medidas adoptadas por el Gobierno en relación con las principales preocupaciones señaladas este año por la Comisión de Expertos se presentan a continuación.

#### *Ley del trabajo en las ZFE de Bangladesh*

A fin de cumplir con las expectativas de la Comisión de Expertos en relación con la ley que rige las ZFE, en una medida sin precedentes, el proyecto de ley, que ha sido examinado por el Consejo de Ministros y presentado al Parlamento para su adopción (Comité Permanente sobre Legislación, Justicia y Cuestiones Parlamentarias), ha sido recuperado por el Gobierno y será objeto de una revisión pormenorizada con el objetivo de garantizar su conformidad con los convenios fundamentales de la OIT de los que Bangladesh es parte. Habida cuenta de las recomendaciones realizadas por la OIT, se está examinando la posibilidad de suprimir los capítulos IX, X y XV haciendo referencia al capítulo XIII de la Ley del Trabajo (BLA) y proporcionando de esta forma el derecho de libertad sindical a todos los trabajadores. Cuando se revise la Ley del Trabajo en las ZFE las cuestiones relacionadas con la administración e

inspección y todas las leyes aplicables se examinarán detenidamente a fin de abordar los problemas principales. En noviembre de 2017 se presentará un proyecto de nueva ley del trabajo en las ZFE después de que se hayan realizado consultas con la OIT. La naturaleza excepcional de esas decisiones refleja el alto grado de confianza que existe en la relación entre Bangladesh y la OIT.

En mayo de 2017 se habían formado un total de 232 sociedades para el bienestar de los trabajadores (WWA) (convenios colectivos). Todas las WWA (convenios colectivos) de las ZFE que se han registrado están llevando a cabo sus actividades en plena libertad y sin injerencia alguna. Durante los últimos cuatro años las WWA de las ZFE han presentado 351 pliegos de demandas y todas las demandas se han resuelto de forma amistosa. Además, se han firmado acuerdos a este respecto, lo cual pone de relieve que los trabajadores de las ZFE disfrutaban del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

Resulta pertinente mencionar que en las ZFE hay 60 consejeros/inspectores sociales, 30 consejeros/inspectores medioambientales, 45 funcionarios encargados de las relaciones de trabajo y 129 ingenieros que están supervisando constantemente las cuestiones en materia de cumplimiento de las normas en las fábricas de las ZFE. La Corporación Financiera Internacional, en colaboración con la Autoridad de la Zona Franca de Exportación de Bangladesh, ha elaborado un módulo de inspección de las ZFE. Cada ZFE dispone de su propia estación de bomberos y de un importante equipo de bomberos bajo el mando del director de la Dirección del Cuerpo de Bomberos y de Protección Civil de Bangladesh.

Asimismo, tres conciliadores y tres árbitros se ocupan de las prácticas laborales desleales. Además, se han establecido ocho tribunales del trabajo y un tribunal de apelación en materia laboral para abordar las cuestiones relacionadas con los conflictos en las ZFE. Hasta mayo de 2017, se habían presentado un total de 161 casos de los cuales 86 se resolvieron.

#### *Consultas con los interlocutores sociales para revisar la BLA, 2006*

En 2013 se adoptaron importantes modificaciones de la Ley del Trabajo de Bangladesh, 2006, después de que se realizaran amplias consultas con las partes interesadas pertinentes. La Oficina de País de la OIT para Bangladesh también ha participado en todo el proceso. A fin de conseguir la valoración de los trabajadores, los empleadores y la OIT se realizaron consultas tripartitas para alcanzar un consenso sobre la enmienda. En este proceso se modificaron 87 artículos y se incorporaron nuevos artículos en la ley enmendada.

El Gobierno tiene la intención de adoptar las medidas necesarias para revisar la Ley del Trabajo de Bangladesh a fin de tener en cuenta las observaciones de la Comisión de Expertos. Se ha encargado al recientemente establecido Comité Técnico Tripartito, que integra a representantes del Gobierno, los empleadores y los trabajadores, que contribuya a esta revisión y en las reuniones que ese comité ha realizado durante el año en curso ya se ha debatido la cuestión. Las preocupaciones de la Comisión de Expertos serán examinadas y tenidas en cuenta por dicho comité técnico sobre la base de un consenso tripartito y teniendo en cuenta el nivel de desarrollo industrial, las condiciones socioeconómicas y la capacidad institucional del país. Dado que la Ley del Trabajo de Bangladesh es aplicable a un gran número de sectores, resulta necesario que se realicen diversas consultas con las partes interesadas. No obstante, las medidas adoptadas hasta la fecha reflejan las intenciones del Gobierno de introducir las modificaciones necesarias en estrecha consulta con la OIT y de presentar un proyecto de concepto en diciembre de 2017.



### *Reglamento del trabajo de Bangladesh (BLR)*

**Aclaración de la regla 167, 4):** La regla se ocupa del derecho de formar sindicatos de los trabajadores agrícolas. Anteriormente, los trabajadores agrícolas no tenían derecho de formar sindicatos. En la enmienda de la BLA de 2013 se estableció este derecho para los trabajadores agrícolas. En virtud de la regla 167, 4), los trabajadores que se dedican a la producción agrícola pueden formar grupos de establecimientos. La regla fijaba un requisito mínimo de 400 trabajadores agrícolas para constituir un sindicato. Se debe mencionar que esta cuestión ya ha sido resuelta mediante notificación en la gaceta S.R.O. núm. O2-ain/2017 con fecha de 5 de enero de 2017.

**Revisión de otras reglas:** Se está llevando a cabo una nueva revisión de la BLA. El reglamento se actualizará en función de la nueva enmienda de la ley.

### *Información sobre la discriminación antisindical o las prácticas laborales injustas*

La Ley del Trabajo de Bangladesh, 2006 (BLA 2006) (enmendada en 2013) prevé disposiciones específicas para proteger las actividades sindicales. Cualquier discriminación antisindical o práctica laboral injusta constituye una violación de la ley y puede ser objeto de acciones judiciales. El Ministerio de Trabajo (DoL) está autorizado a recibir quejas de prácticas laborales injustas. En virtud de las disposiciones de la Ley del Trabajo, todo trabajador afectado tiene derecho a presentar quejas ante el Ministerio de Trabajo para solicitar medidas correctivas contra la dirección por actividades antisindicales o prácticas laborales injustas. Toda queja recibida por el Ministerio se trata en un plazo adecuado. Por ejemplo, entre 2013 y 2016, se presentaron 93 quejas relativas a prácticas laborales injustas ante la Oficina de Dhaka del Director Adjunto de Trabajo (JDL). De éstas, 80 quejas se resolvieron: se presentaron 35 demandas penales, 45 quejas se resolvieron de forma amistosa y 13 quejas siguen investigándose. La tasa de resolución ha sido relativamente alta en 2016, año en el que los 71 casos presentados han quedado resueltos lo cual representa una tasa del 100 por ciento.

### *Base de datos pública sobre discriminación antisindical o prácticas laborales injustas*

Recientemente se está introduciendo información detallada sobre los casos de discriminación antisindical o de prácticas laborales injustas en la página web del DoL para que este proceso sea más transparente y la información esté a disposición del público. Actualmente se puede consultar la situación en que se encuentran 69 casos de discriminación antisindical o prácticas laborales injustas, de los cuales 46 casos están resueltos y 23 están en curso.

### *Fortalecimiento de la capacidad de los funcionarios del Ministerio de Trabajo para tratar casos de discriminación antisindical*

Se están ofreciendo programas de formación intensivos en el marco del proyecto «Diálogo social y relaciones laborales armoniosas» (SDIR) que se está aplicando con la asistencia de Suecia, Dinamarca y la OIT. Con el objetivo de desarrollar un sistema de arbitraje y conciliación fiable, eficiente y transparente, este proyecto ofrece formación especializada a los funcionarios del Ministerio de Trabajo. El proyecto ya ha impartido 20 cursos de formación de fortalecimiento de la capacidad para tratar casos de discriminación antisindical o prácticas laborales injustas a los que han asistido 125 funcionarios del Ministerio de Trabajo, 33 jueces, 30 abogados y 166 empleados. En virtud de un Memorando de Entendimiento, los funcionarios del Ministerio de Trabajo de Bangladesh están recibiendo formación en materia de tramitación de reclamaciones y conciliación en el

instituto de formación Nunian de Singapur. También se están impartiendo cursos de formación sobre tratamiento de reclamaciones en cuatro institutos de relaciones laborales (IRI) del Gobierno. Actualmente, 50 funcionarios han completado la formación sobre discriminación antisindical o prácticas laborales injustas en los IRI.

### *Sensibilización y fortalecimiento de la capacidad de los trabajadores y empleadores en materia de diálogo social*

También se están llevando a cabo programas de formación regulares en 4 institutos de relaciones laborales (IRI) y 29 Centros de Bienestar Laboral (LWC) dependientes del Ministerio de Trabajo. En el año 2016-2017, unos 11 000 participantes han recibido formación en estos institutos. El proyecto SDIR también ayuda al fortalecimiento de las capacidades de los trabajadores y empleadores en materia de diálogo social en 150 empresas con sindicatos recién constituidos, para introducir un enfoque sistemático de la cooperación en el lugar de trabajo en 350 fábricas medianas del sector textil que no tienen sindicato; y ofrece formación sobre las normas internacionales del trabajo para directivos medios de 500 empresas participantes. Con el apoyo del proyecto SDIR se ha empezado a establecer un «centro de recursos de los trabajadores» (WRC) que actuará como centro de excelencia en materia de formación de trabajadores y sensibilización.

### *Procedimientos operativos normalizados para combatir la discriminación antisindical y las prácticas laborales injustas*

Con el apoyo del proyecto SDIR, se han redactado una serie de procedimientos operativos normalizados (SOP) para combatir la discriminación antisindical y las prácticas laborales injustas, que se aprobarán tras la celebración de consultas con las partes interesadas. Se espera que los SOP faciliten la gestión y la investigación de los casos de discriminación antisindical y prácticas laborales injustas de una manera transparente y siguiendo un procedimiento uniforme. Los procedimientos se pondrán a prueba en 500 empresas con el apoyo del proyecto SDIR.

### *Información sobre la línea telefónica de ayuda a los trabajadores*

En marzo de 2015 se estableció una línea telefónica de ayuda a los trabajadores para facilitar la presentación de quejas. Ésta se ha abierto a título experimental para los trabajadores del sector de la confección textil de la zona de Ashulia, donde dicha actividad está particularmente extendida. Se recibieron un total de 226 quejas de trabajadores del sector de la confección textil de Ashulia por este medio. De éstas, 142 fueron resueltas por los inspectores y las 84 restantes se encuentran en proceso de resolución. La mayoría de las quejas tenían que ver con salarios, pagos atrasados y despidos.

Aunque la línea telefónica de ayuda está destinada a los trabajadores del sector de la confección textil de Ashulia, las quejas formuladas por trabajadores de otros sectores y otras zonas geográficas están siendo atendidas por el Departamento de Inspección. Una vez que haya adquirido experiencia suficiente en las operaciones de prueba, el Gobierno replicará y expandirá el modelo oficialmente en otras zonas y sectores.

### *Información sobre el registro de sindicatos*

Las solicitudes de registro sindical se examinan de acuerdo con procedimientos destinados a generar un ambiente propicio para que los representantes genuinos de los trabajadores puedan establecer sus organizaciones. En relación con la libertad sindical, la reforma de la BLA redundó en los siguientes cambios favorables:

- Se eliminó la obligación de presentar una lista de trabajadores a la gerencia de la fábrica antes de constituir el sindicato.
- Se incluyó una disposición que prevé la obtención del apoyo de expertos externos para la negociación colectiva.
- Si en la empresa hay un solo sindicato, éste tiene derecho a desempeñarse como agente de negociación colectiva.

Gracias a esta reforma legislativa, el registro sindical ha aumentado notablemente. Antes de la enmienda había 132 sindicatos en el sector de la confección textil. Actualmente hay un total de 439 nuevos sindicatos registrados en dicho sector, con lo cual, al 30 de abril de 2017, se contabilizaron un total de 571 sindicatos. Desde principios de 2017, la tasa de registro sindical en la división administrativa de Dhaka es del 75 por ciento. Antes de la enmienda, había 6 726 sindicatos y 161 federaciones sindicales registrados en el país. Al día de hoy, se han registrado 1 000 sindicatos y 14 federaciones sindicales más, con lo cual, al 30 de abril de 2017, se contabilizaron un total de 7 726 sindicatos registrados y 175 federaciones sindicales. Con el objetivo de facilitar aún más el proceso de inscripción de los sindicatos, se ha introducido un sistema de inscripción en línea en el sitio web del Ministerio de Trabajo.

El proceso de inscripción de los sindicatos está enunciado con toda claridad en la legislación. La BLA establece ciertas condiciones para el registro sindical. Si los solicitantes no cumplen con estos requisitos, las solicitudes son legítimamente desestimadas. Desde 2016, las causas de la desestimación de toda solicitud son comunicadas de manera transparente por correo certificado dentro de los 60 días de tomada la decisión. Ninguna solicitud de inscripción se deja en suspenso. Si se cumplen los requisitos legales, se otorga el registro.

#### *Base de datos pública sobre el registro de los sindicatos*

Últimamente, el resultado detallado de las solicitudes de registro de los sindicatos se está incluyendo en el sitio web del Ministerio de Trabajo, con el fin de hacer el proceso más transparente y de ponerlo a disposición del público. En la actualidad, la situación de 171 solicitudes de registro de los sindicatos que incluyen 129 casos en los que la solicitud ha prosperado y 42 casos en los que ha sido rechazada puede consultarse en el sitio web [www.dol.gov.bd](http://www.dol.gov.bd), en la sección de la base de datos. Contiene información pertinente sobre la presentación de las solicitudes de registro y el curso dado a las mismas, incluidos los motivos de denegación de las solicitudes. La Oficina de País de la OIT en Dhaka está apoyando el desarrollo de una base de datos pública en el marco del proyecto SDIR.

#### *Elaboración de procedimientos operativos estándar para el registro de los sindicatos*

Con el fin de acelerar el proceso de registro de los sindicatos, el 17 de mayo de este año se adoptaron procedimientos operativos estándar para el registro de los sindicatos, que se elaboraron con la asistencia de la OIT y de la Comisión de Trabajo Justo (FWC), Australia, en el marco del proyecto SDIR. Mediante la introducción de los procedimientos operativos estándar, el tiempo requerido para el registro de los sindicatos se ha reducido en cinco días por parte del Gobierno. Durante el proceso de elaboración de los procedimientos operativos estándar, el proyecto SDIR facilitó la celebración de consultas con las partes interesadas. La Dirección Conjunta del Trabajo ya ha iniciado un procedimiento operativo estándar para el registro de los sindicatos, y se ha comenzado a impartir formación al personal interno sobre dichos procedimientos. La adopción de estos últimos es otra clara indicación de la voluntad del Gobierno de cumplir las normas internacionales del trabajo.

Esta iniciativa sería reconocida debidamente por la OIT, los asociados para el desarrollo y las partes interesadas en Bangladesh.

El proceso de registro de los sindicatos consiste en términos generales en el examen, la rectificación y la decisión sobre la solicitud de registro. Anteriormente no existía un plazo para cada paso. En los procedimientos operativos estándar, se ha establecido un plazo específico para la finalización de cada actividad. Se espera que estos procedimientos no sólo ayuden a acelerar el proceso de registro de los sindicatos, sino que también aseguren una mayor transparencia del proceso.

#### *Fortalecimiento del Ministerio de Trabajo*

Con independencia de los instrumentos jurídicos, la institución desempeña una función importante en la defensa de la libertad sindical. En aras del cumplimiento efectivo de la Ley del Trabajo de Bangladesh, el Gobierno de Bangladesh ha emprendido la modernización del Ministerio de Trabajo. Por medio de esta iniciativa, el Ministerio de Trabajo aumentará su plantilla de 712 a 921 personas. El proceso se encuentra en su fase final, puesto que ya se ha recibido la autorización del Ministerio de Administración Pública y del Ministerio de Finanzas.

#### *Creación del Consejo Consultivo Tripartito para el sector de la confección del país*

Bangladesh ha ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) de la OIT, que es el eje del diálogo social. A tenor de lo dispuesto en el Convenio, se ha constituido un Consejo Consultivo Tripartito para que aborde las cuestiones laborales a nivel sectorial. Además, dada la importancia que reviste el sector de la confección, el 12 de mayo de este año el Gobierno estableció un Consejo Consultivo Tripartito compuesto de 20 miembros únicamente para el sector de la confección del país. Este Consejo Consultivo Tripartito examinará/revisará la situación laboral en el sector de la confección y asesorará al Gobierno para establecer una relación sólida entre los empleadores y los trabajadores, y aumentar la productividad de este sector.

#### *Observaciones finales*

Bangladesh es un país agrícola con una gran densidad de población (1 015 habitantes por kilómetro cuadrado), y en el que la mitad de la población que trabaja se concentra en las zonas rurales. Aunque se han realizado grandes progresos en el sector de la confección del país, que es el sector que registra el coeficiente más alto de mano de obra, el desarrollo industrial de Bangladesh sigue siendo incipiente. Aun cuando se trata del sector más prometedor, sigue estando dirigido por la primera generación de empresarios.

En los dos últimos decenios, el país ha experimentado un crecimiento económico anual estimado en el 6 por ciento. Pese a los notables progresos realizados, la pobreza sigue siendo el mayor desafío de la política socioeconómica del país. En términos de mercado de trabajo, el mayor reto al que se enfrenta Bangladesh actualmente es crear empleos para la población que se incorpora al mercado de trabajo cada año, que oscila entre 2,0 y 2,2 millones de personas. Con el fin de asegurar el empleo pleno, productivo y decente para ellos, es de vital importancia lograr un crecimiento económico anual del 8 por ciento.

Los empleadores y los trabajadores de Bangladesh no siempre son conscientes de sus derechos y responsabilidades. Un mayor compromiso de los mandantes tripartitos y la continua cooperación entre la OIT y los asociados para el desarrollo en la planificación, el diseño y la realización de actividades de promoción son esenciales para crear una cultura de relaciones laborales armoniosas en el país.

Además, ante la Comisión **un representante gubernamental** recordó el compromiso del Gobierno con la protección de los derechos humanos y laborales consagrada en la Constitución de Bangladesh y reafirmó que el Gobierno ha tomado buena nota de las cuestiones planteadas en el párrafo especial de 2016 y ha iniciado algunas medidas para lograr que Bangladesh cumpla plenamente sus obligaciones.

También se recordaron los esfuerzos generales hechos por el Gobierno tras el incidente del Rana Plaza, en particular el inicio de los esfuerzos de rescate y rehabilitación, las actuaciones drásticas para instaurar medidas inmediatas y mecanismos institucionales a fin de reforzar las normas de seguridad, la revisión de las leyes del trabajo, incluida la Ley del Trabajo de Bangladesh (BLA) de 2016, y la política nacional del trabajo con el fin de abordar las preocupaciones laborales inmediatas y mejorar los derechos laborales, así como el reforzamiento de los mecanismos de control. Se dio la máxima prioridad a mejorar los derechos laborales y las condiciones de trabajo en el país, reconociendo al mismo tiempo que Bangladesh, en tanto que país menos adelantado, se está esforzando por hacer frente a numerosos problemas relacionados con la eliminación de la pobreza, el hambre y la desnutrición y asegurar una vida decente, una alimentación adecuada, atención sanitaria básica y enseñanza gratuita universal hasta la escuela secundaria. Muchos de los desafíos del país se deben a leyes anticuadas relativas al mantenimiento de la ley, el orden y la paz, pero incluso en esas condiciones Bangladesh ha sido capaz de conseguir un equilibrio entre el desarrollo, la protección de los derechos y el mantenimiento de la ley y el orden. La renta por habitante ha aumentado de 583 dólares de los Estados Unidos en 2006 a 1 620 dólares de los Estados Unidos en 2017, y el salario neto de los trabajadores también ha aumentado, contribuyendo a que el entorno de trabajo sea acogedor y a la estabilidad de los ingresos de los trabajadores. Tal evolución es un reflejo del firme compromiso con los derechos laborales, en particular la libertad sindical y la negociación colectiva. El compromiso del Gobierno también ha encontrado expresión en sus esfuerzos por hacer transparente el registro de los sindicatos y el sistema de pago de los salarios, al tiempo que se promueve la negociación colectiva. Si bien hay que reconocer que quedan más cosas por hacer en lo que se refiere a la capacidad y a las condiciones estructurales y sistemáticas, así como a los problemas civiles y políticos, el Gobierno ha estado trabajando con todas las partes interesadas pertinentes para velar por la aplicación efectiva de la legislación del trabajo y para conseguir que los interlocutores sociales compartan puntos de vista. Se mencionaron algunas otras novedades, por ejemplo el acceso a la justicia de cualquier parte agraviada mediante un sistema incorporado para atender las reclamaciones, por ejemplo el Tribunal del Trabajo, el Tribunal de Apelación del Trabajo y la Sala Superior del Tribunal Constitucional; la aplicación del programa *Better Work* de la OIT así como un Plan nacional de acción para promover la libertad sindical y la negociación colectiva en el sector de la confección de prendas de vestir; la instauración de una política de seguridad y salud en el trabajo; la firma de una declaración de compromiso tripartita sobre seguridad contra incendios en el trabajo; la elaboración de directrices integradas de inspección para el sector de la confección de prendas de vestir y la organización de formación en protección contra incendios para directores de fábricas.

Pasando a las conclusiones de la Comisión de Expertos, el orador facilitó la siguiente información, además de la ya suministrada en el documento D.8:

- la propuesta de Ley del trabajo en las zonas francas de exportación (ZFE) de 2016 va a ser objeto de una revisión por múltiples partes interesadas, y para agosto de 2017 la Comisión de Expertos dispondrá

anticipadamente de un proyecto de la misma, tras lo cual se iniciarán las formalidades para presentar el proyecto ante el Parlamento;

- ya ha celebrado su primera reunión el recién creado Comité Técnico Tripartito para la enmienda de la BLA, lo que demuestra que se está trabajando para poner la legislación en conformidad con las normas de la OIT, y se ha pedido que para agosto de 2017 se complete la labor de preparación de un proyecto inicial; tanto el Comité Técnico Tripartito como el recién creado Consejo Consultivo Tripartito del sector de la confección de prendas de vestir recibirán apoyo de la OIT, que actuará como su secretaria;
- ya se han puesto en práctica los procedimientos operativos normalizados (SOP) para el registro, recientemente adoptados y publicados, que han acortado los plazos para resolver cuestiones relativas al registro y que también deberían reducir la tasa de denegación de registros;
- se va a elaborar una estrategia transparente de reparación que llevará un calendario, estrategia que se comunicará a la Comisión para finales de agosto de 2017;
- debería facilitarse el acceso a nuevos fondos, y para junio de 2018 debería haber finalizado la contratación de 169 inspectores del trabajo.

Para concluir, el orador reafirmó el compromiso del Gobierno para con un lugar de trabajo mejor y más seguro para los trabajadores a fin de que hagan valer sus derechos a la negociación colectiva, la libertad sindical y su derecho de huelga para que hagan realidad sus demandas legales. Hay en marcha enmiendas legislativas y el Gobierno también está trabajando con propietarios de fábricas, empresas y compradores para velar por que se atengan a buenas prácticas empresariales y reconozcan que es necesario el comportamiento responsable de todas las partes interesadas para avanzar en ese ámbito. Además, también se expresó el compromiso de lograr para todos el empleo pleno y productivo y un trabajo decente en 2030, en consonancia con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El orador declaró que Bangladesh busca en sus amigos y socios internacionales que mantengan su cooperación, apoyo y comprensión con el fin de conseguir ese objetivo.

**Los miembros trabajadores** recordaron que, durante los cinco últimos años, Bangladesh se ha presentado ante la Comisión para explicar el motivo por el que no ha logrado ningún avance en relación con los convenios de la OIT, en particular el Convenio núm. 87. Todos los años, el Gobierno recurre a afirmaciones y pretextos y concluye haciendo promesas de que obtendrá mejores resultados el próximo año. Además de que estas promesas han resultado ser falsas, la situación empeora cada año que pasa. El Gobierno sigue sin avanzar para poder aplicar las observaciones reiteradas de la Comisión de Expertos, las recomendaciones de la Misión Tripartita de Alto Nivel de 2016 enviada a Bangladesh y las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas. El párrafo especial que la Comisión había aplicado el año pasado para señalar su grave preocupación por las omisiones del Gobierno no ha tenido efecto alguno. A pesar de toda la asistencia técnica prestada y los millones de euros en forma de recursos de donantes, los trabajadores del sector textil y otras industrias hoy están en peor situación de lo que estaban hace un año. Los miembros trabajadores destacaron que, en los últimos días de 2016, el Gobierno había desencadenado una ola de represión contra los trabajadores del sector textil después de una manifestación pacífica para pedir un aumento del salario mínimo que se había iniciado el 11 de diciembre en Ashulia. La policía rodeó a los dirigentes y organizadores sindicales, muchos de los cuales no habían estado en Ashulia en el momento de las manifestaciones. Fueron detenidos por

varias semanas y algunos fueron golpeados mientras permanecían detenidos u obligados a pagar sobornos para evitar maltratos físicos. Se imputaron cargos a la mayoría de los trabajadores en virtud de las disposiciones de una ley de poderes de excepción que se había derogado en los años noventa. Asimismo, los fabricantes del sector textil suspendieron o despidieron a más de 1 600 trabajadores en un cierre masivo y coordinado de unas 60 fábricas de dicho sector. La policía allanó las oficinas de varios sindicatos y ONG del ámbito de los derechos de los trabajadores, perturbando sus actividades y cerrando sus puertas con llave. El 20 de enero de 2017, la policía incluso interrumpió una actividad de formación en materia de salud y seguridad financiada por la OIT. Tras estos sucesos, el Gobierno se había negado a actuar hasta que las principales marcas internacionales del sector textil anunciaron que boicotearían la Cumbre sobre Indumentaria de Dacca el 25 de febrero de 2017 debido a sus preocupaciones por la represión en Ashulia. En consecuencia, el 23 de febrero de 2017, los representantes del Gobierno y la industria alcanzaron un acuerdo con el Consejo de Bangladesh de IndustriALL. Sin embargo, el Gobierno tampoco ha implementado ese acuerdo. Muy recientemente, el 27 de mayo de 2017, varios matones del ámbito local habían amenazado y atacado físicamente a los trabajadores y dirigentes en Chittagong. Se advirtió a los dirigentes sindicales que, si continuaban organizando sindicatos, serían asesinados. La policía local no hizo sino mirar cómo eran agredidos dichos dirigentes. Se había circulado en Chittagong un cartel en el que aparecía el presidente sindical con una soga al cuello. Además, los miembros trabajadores señalaron los asuntos planteados en los comentarios de la Comisión de Expertos. La versión revisada de la BLA sigue sin alcanzar el nivel de las normas internacionales con respecto a la libertad sindical y la negociación colectiva, aunque se introdujeron modificaciones de menor importancia en 2013. A finales de 2015, el Gobierno había emitido el Reglamento del Trabajo de Bangladesh (BLR). Pese al largo período transcurrido durante la redacción del Reglamento, su calidad era sumamente deficiente, pues muchas disposiciones infringían el Convenio. Hasta la fecha, el Gobierno no ha hecho nada para enmendar la BLA ni el BLR de manera que sean compatibles con los Convenios núms. 87 y 98. Con respecto a las zonas francas de exportación (ZFE), los sindicatos han sido prohibidos y sólo se pueden establecer asociaciones para el bienestar de los trabajadores (WWA). Dichas asociaciones no tienen los mismos derechos y privilegios que los sindicatos. Si bien las autoridades de las ZFE afirmaron que se permite la negociación colectiva, ésta no existe en la práctica. El último proyecto de legislación en materia de ZFE, de 2016, había prohibido una vez más los sindicatos y sólo permitía las mencionadas asociaciones. Incluso en ese caso no había ningún texto, ni siquiera en forma de proyecto, que permitiera que los trabajadores de las ZFE ejercieran sus derechos de conformidad con el Convenio. En cuanto a la discriminación antisindical, los dirigentes de muchos de los sindicatos que se habían inscrito después de 2013 sufrieron represalias, a veces violentas, de la administración o sus agentes. Algunos dirigentes sindicales habían sido golpeados brutalmente y hospitalizados como consecuencia de ello. El Gobierno no había hecho absolutamente nada para dar respuesta a dicha discriminación.

Con relación a la denegación de inscribir sindicatos, desde el incidente del Rana Plaza, varios trabajadores jóvenes del sector textil, en su mayoría mujeres, han intentado, corriendo un riesgo considerable, constituir e inscribir sindicatos a favor de una voz colectiva. Si el Gobierno no hubiera rechazado arbitrariamente las solicitudes de inscripción, el número habría sido mucho mayor. Los motivos de rechazo eran incongruentes de una solicitud a otra, incumplían la legislación y los reglamentos de aplicación y

no se apoyaban en hechos. Durante el proceso, ni los trabajadores ni sus sindicatos podían impugnar los motivos presentados para rechazar un sindicato. La única opción de que disponían los trabajadores era presentar el caso ante uno de los escasos tribunales laborales del país con una carga excesiva, en los que los casos languidecían por varios años. El carácter arbitrario del proceso era más patente en Chittagong, donde, en 2016, sólo se había aprobado en torno al 43 por ciento de solicitudes de inscripción. A pesar de que algunos sindicatos presentaban solicitudes varias veces llegando a un nivel muy por encima del apoyo mínimo del 30 por ciento de la fuerza de trabajo que exigía la ley, éstas se rechazaron en varias ocasiones. El director adjunto de trabajo solía afirmar que muchas de las firmas de los trabajadores en los formularios del sindicato no coincidían con las de la documentación del empleador. Sin embargo, no existía esa disposición en la ley ni en los reglamentos para rechazar una solicitud por esa razón, y dicho director no preguntaba al trabajador en cuestión si en realidad había firmado el formulario. Recientemente, el Gobierno ha prometido que redactará los SOP para facilitar el proceso de inscripción, pero esos procedimientos todavía no se han completado ni adoptado y los miembros trabajadores tienen serias dudas de que un conjunto de procedimientos traiga aparejado algún cambio significativo. Los miembros trabajadores no dudan de que el Gobierno haga más promesas a la Comisión, pero se ha perdido la confianza. Ha llegado el momento de que esto cambie para siempre.

**Los miembros empleadores** agradecieron al Gobierno la información proporcionada y, en particular, que reafirme su compromiso de aplicar el Convenio, la intención que manifestó de proseguir el diálogo social con las organizaciones de trabajadores y empleadores, y su compromiso reiterado de colaborar con la OIT. La Comisión de Expertos ha formulado 22 comentarios sobre el presente caso, y la Comisión de la Conferencia lo ha examinado en siete ocasiones, las últimas en 2013, 2015 y 2016. Dado su carácter largo y complejo y los numerosos aspectos de los comentarios de la Comisión de Expertos, es necesario estudiar con suma atención las medidas adoptadas por el Gobierno. Aunque todavía queda trabajo pendiente y sigue habiendo algunas preocupaciones, en particular, en relación con los alegatos de intimidación y violencia, se han logrado avances. Además, es importante no perder de vista la función desempeñada por el sector de la confección textil en el desarrollo socioeconómico del país y su contribución al empoderamiento de millones de mujeres. Se recuerda que en 2016 la Comisión de la Conferencia manifestó su profunda inquietud ante la falta de avances en varias cuestiones previamente destacadas, que la Misión Tripartita de Alto Nivel consideró que el proceso de registro era muy burocrático e instó al Gobierno a elaborar los SOP con objeto de garantizar que el proceso de registro no se convierta en un obstáculo para el registro de sindicatos. A partir de ese momento, el Gobierno, en colaboración con la OIT y tras consultar a los interlocutores sociales, acordó adoptar los SOP relativos al registro, decisión que constituye, en su opinión, una medida acertada. Se señala que, si bien el proceso de registro ha de ser transparente, no tiene que ser una simple formalidad, y que el Gobierno podría determinar los requisitos mínimos de registro teniendo en cuenta el contexto nacional y propiciando un clima de paz social e industrial. Dado que la Comisión de Expertos ha planteado problemas relacionados con las demoras en el registro, la falta de transparencia y los procedimientos judiciales largos en caso de impugnarse un registro, se solicitó al Gobierno que proporcione más información a la Comisión de Expertos sobre las atribuciones de los SOP, y datos que demuestren la naturaleza transparente del proceso de registro. En lo que respecta a la enmienda de la Ley del Trabajo, los miembros empleadores tomaron nota de la información

proporcionada por el Gobierno, en especial, de que la revisión está en marcha, así como del compromiso del Gobierno de abordar junto con los interlocutores sociales y la OIT las cuestiones pendientes. Tomaron nota con interés de la CCT recientemente establecida y su contribución eventual a la revisión de la Ley del Trabajo. Se alienta también al Gobierno a que aporte más información a la Comisión de Expertos sobre el BLR para que puedan comprender mejor cómo funciona y determinar si hay cuestiones que conviene seguir examinando. En cuanto a las ZFE, los miembros empleadores observaron anteriormente de que la situación en la que existe un marco legislativo aparte para las empresas ubicadas en las ZFE constituye un problema. En Bangladesh, la Ley del Trabajo se aplica a los empleadores que trabajan fuera de las ZFE, y la Ley sobre Asociaciones para el Bienestar de los Trabajadores y Relaciones de Trabajo de las ZFE, 2010 (EWWAIRA) se aplica a los empleadores que trabajan en dichas zonas. Esta última ley no permite a los trabajadores o empleadores constituir organizaciones elegidas por ellos y, aunque se ha presentado al Parlamento un proyecto de ley sobre el trabajo en las ZFE, aparentemente sólo se llevaron a cabo consultas limitadas con las organizaciones de trabajadores y empleadores nacionales. Además, la Misión Tripartita de Alto Nivel manifestó su preocupación ya que en el proyecto de legislación se limita la libertad sindical de las organizaciones de trabajadores y los empleadores inversores en las ZFE. Por consiguiente, toman nota con satisfacción de que el Gobierno ha recordado este proyecto, y que se someterá a un examen minucioso con la intención declarada de velar por que esté en conformidad con el Convenio núm. 87. El Gobierno estudia en concreto suprimir los capítulos 9, 10 y 15 y sustituirlos por el capítulo 13 de la Ley del Trabajo, para que todos los trabajadores gocen del derecho a la libertad sindical. En dicho examen no debería pasarse por alto la libertad sindical de los empleadores inversores. En general, el empeño del Gobierno en modificar la legislación que rige las ZFE es acogido con satisfacción, y se considera un paso significativo hacia el cumplimiento de la obligación del Gobierno de garantizar que trabajadores y empleadores puedan constituir las organizaciones que ellos elijan y afiliarse a las mismas. Es fundamental alentar al Gobierno a que someta el nuevo proyecto de ley sobre el trabajo en las ZFE al examen de la Comisión de Expertos, y concluya el proceso sin demora ya que, si no se adoptan nuevas medidas al respecto, la Comisión tomará nota de todos los problemas planteados.

**El miembro trabajador de Bangladesh** expresó su preocupación sobre la falta de protección de la libertad sindical. Había esperado que después del incidente del Rana Plaza, el Gobierno y los empleadores hubieran aprendido una lección dolorosa y que finalmente hubieran actuado de forma responsable respetando los derechos de los trabajadores a constituir sindicatos y afiliarse y a negociar colectivamente. En virtud del Pacto sobre la Sostenibilidad de Bangladesh, el Gobierno ha prometido a la OIT, la Unión Europea (UE), los Estados Unidos y a los trabajadores de Bangladesh que respetaría la libertad sindical, que revisaría más adelante la BLA, que aseguraría que los trabajadores en las ZFE pudieran ejercer sus derechos fundamentales y garantizaría que los trabajadores pudieran libremente registrar los sindicatos y realizar actividades sindicales sin represalias. Sin embargo, el Gobierno ha fallado en cumplir esas promesas y aunque las estuviera haciendo nuevamente, los trabajadores ya no pueden continuar confiando en sólo palabras. El sector de la confección en Bangladesh exporta cada año miles de millones de dólares de productos de marcas internacionales al mercado de la Unión Europea y de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, los salarios de los trabajadores de la confección son muy bajos, ellos son pagados con un salario base más bonificaciones de sólo 67 dólares mensuales. Señaló que no era posible vivir con

un salario tan bajo. Una de las razones por las cuales los salarios han permanecido tan bajos es que por muchos años el Gobierno ha mantenido una política de prohibir la sindicación en el sector de la confección textil. Con respecto al registro de los sindicatos, el miembro trabajador recordó que se necesitan 60 días para registrar un sindicato y que éste debe tener un número de miembros de mínimo 30 por ciento de los trabajadores de la fábrica. Este umbral es demasiado elevado, ya que las fábricas tienen entre 10 000 y 15 000 trabajadores. Con respecto al movimiento Ashulia, expresó la esperanza de que todos los trabajadores despedidos fueran reincorporados. En relación con las ZFE, recordó que las WWA eran diferentes de los sindicatos, ya que no tienen los mismos derechos y privilegios. Por lo tanto, el Gobierno debería modificar su legislación, tomando en consideración la opinión de los trabajadores para cumplir con el Convenio. Para concluir, expresó la esperanza de que la industria prospere y cree empleos para millones de trabajadores en el país. Sin embargo, los empleos deben ser buenos y basarse en los principios del trabajo decente. Subrayó que los trabajadores no deberían producir prendas de vestir a salarios tan bajos de modo que no puedan vivir con dignidad. El Gobierno tiene una elección clara, puede respetar a sus trabajadores y sus obligaciones internacionales e implementar las conclusiones reiteradas por la Comisión sin mayor demora, o puede continuar como si nada hubiera ocurrido en detrimento de sus propios ciudadanos. Si se elige esta última alternativa, el Gobierno sería el único responsable si un día las marcas mundiales, cansadas de los continuos titulares sobre el abuso de los trabajadores en sus cadenas de suministro, deciden fabricar sus prendas de vestir en otro lugar.

**El miembro empleador de Bangladesh** recordó la conmoción y la vergüenza por los sucesos del Rana Plaza en 2013 y la atención mundial que atrajeron. En respuesta se establecieron tres iniciativas (el Acuerdo, la Alianza y la Iniciativa Nacional) para renovar la industria y establecer fábricas seguras y mejores condiciones de trabajo. En 2013 el Gobierno firmó un pacto de sostenibilidad con la UE, los Estados Unidos y la OIT y unas 3 780 fábricas de exportación de prendas de vestir fueron inspeccionadas a través de una de las tres iniciativas establecidas, produciendo el cierre de menos del 3 por ciento de las fábricas que resultaron inseguras. A todas las demás fábricas que fueron inspeccionadas se les pidió que tomaran medidas para mejorar las condiciones de seguridad. Sin embargo, cientos de fábricas pequeñas y medianas cerraron también debido a su incapacidad económica para llevar a cabo las medidas correctivas, lo que provocó la pérdida de miles de empleos. En tan corto espacio de tiempo nunca se vio tal escala de inspecciones de seguridad antiincendios, de edificios y de instalaciones eléctricas. Señalando las importantes inversiones que los empleadores han seguido haciendo para mejorar la seguridad de las fábricas, el orador instó a los compradores internacionales a reevaluar sus políticas de precios a fin de que sobrevivan las fábricas que luchan por ello. Con el apoyo de la OIT y de los asociados para el desarrollo, el Gobierno ha hecho esfuerzos por reforzar la capacidad de sus instituciones reguladoras y crear una cultura óptima de adhesión a la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo. Reconociendo que cerca de 1 200 fábricas cerraron debido a los costos que conlleva el cumplimiento, y que miles de trabajadores perdieron sus empleos, se observan algunas novedades positivas, por ejemplo las mejoras de las instalaciones de fabricación, la expedición de varias certificaciones de Liderazgo en Diseño Energético y Ambiental (LEED) y el aumento de fábricas de prendas de vestir ecológicas, habiendo recibido 67 de esas fábricas la certificación del Consejo de Construcción Ecológica de los Estados Unidos y estando preparadas otras 220 para recibir la certificación. En el proceso de establecer la seguridad de las fábricas, en el marco normativo e institucional general

han aparecido múltiples deficiencias y problemas, como por ejemplo la capacidad para realizar inspecciones, las prácticas laborales desleales, el respeto de los derechos sindicales y los derechos en el trabajo y la debilidad del diálogo social, lo que ha obligado a todas las partes interesadas a adoptar un elevado número de iniciativas. Otro importante desafío lo plantea el párrafo especial y su referencia a cuatro cuestiones específicas a las que el Gobierno tiene que hacer frente de inmediato. El Gobierno se ha tomado muy en serio los comentarios de la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia. Se ha contraído el compromiso de hacer cambios en varios ámbitos relacionados con la regulación de las normas del trabajo y su cumplimiento. Se han tomado varias iniciativas que afectan a los empleadores, por ejemplo la adopción de los SOP para el registro de sindicatos. El Gobierno se ha comprometido a colaborar con la OIT para velar por que todas las partes interesadas estén enteradas de esos SOP y que el personal los aplique de manera efectiva. También se están elaborando otros SOP para ocuparse de casos de discriminación antisindical y de prácticas laborales desleales en colaboración con la OIT. Señalando las dificultades que plantea aplicar tales procedimientos, el orador acogió favorablemente la atención prestada por el departamento de trabajo a esta cuestión y el afán por reforzar sus recursos para llevar a cabo las tareas que fueron acordadas por los socios tripartitos. Recordó los paros ilegales del trabajo y el vandalismo que se dieron en Ashulia en diciembre de 2016 y los 11 casos presentados por la dirección de las fábricas y por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley. Cinco de esos casos fueron resueltos por la policía tras la investigación, sin que hubiera testigos para probar la acusación, y los demás casos deberían resolverse mediante un proceso de investigación expeditivo siguiendo el proceso que marca la ley. El Acuerdo Tripartito de Ashulia está siendo aplicado de conformidad con la ley.

El diálogo social y el tripartismo deben ser objeto de un pleno apoyo. El orador señaló que los empleadores del sector de la confección de prendas de vestir viene celebrando desde marzo de 2017 reuniones periódicas mensuales con dirigentes de federaciones sindicales en el marco del Consejo de Bangladesh IndustriALL. En marzo de 2017 también se formó el Consejo Consultivo Tripartito del sector de la confección de prendas de vestir, integrado por representantes de trabajadores, empleadores y el Gobierno, y ya se ha reunido. El orador expresó su confianza en la función de ese organismo para reforzar el diálogo social y las relaciones del trabajo y para que ayude a trazar el rumbo futuro del sector de las prendas de vestir.

El Gobierno se está ocupando de las enmiendas a la Ley del Trabajo y a la Ley del Trabajo sobre las ZFE, y el orador se felicitó de la revisión de la Ley del Trabajo a cargo de un subcomité del Consejo Consultivo Tripartito, que propondrá las necesarias enmiendas para finales de agosto de 2017 a fin de poner esa Ley en armonía con el Convenio. Tras su presentación al Parlamento también ha sido retirado el proyecto de Ley del Trabajo sobre las ZFE, que deberá pasar por una minuciosa revisión a fin de atender las preocupaciones y recomendaciones de la OIT y de los socios del Pacto de Sostenibilidad antes de darse a conocer en noviembre de 2017.

El sector de la confección de prendas de vestir desempeña un papel extraordinario en el desarrollo de Bangladesh, al representar el 80 por ciento de los ingresos por exportación y la mayoría de los empleos en la economía formal. Cerca de 4 millones de trabajadores, el 80 por ciento de los cuales son mujeres, dependen del sector para su subsistencia, y todos los interlocutores tienen la obligación moral de asegurar su crecimiento y consolidación. El país está atravesando reformas gigantescas en frentes múltiples, cada uno de los cuales implica un importante y complejo

proceso y alberga un enorme potencial. Las amplias reformas proporcionarán un modelo ejemplar para la creación de empleo, la seguridad en el lugar de trabajo, la protección de los derechos laborales, el diálogo social y la cooperación internacional y exigen un planteamiento positivo por parte del Gobierno, con el apoyo de los mandantes tripartitos y otras partes interesadas, nacionales e internacionales. El orador instó al Gobierno a que siga manteniendo su compromiso con los interlocutores sociales y a que facilite el desarrollo de su capacidad. Reiteró la importancia de los derechos y la seguridad de todos los trabajadores de Bangladesh. Es esencial tener en cuenta el medio de vida de los millones de trabajadores del sector y la necesidad de proceder con cautela, sensibilidad y compasión en el examen de este caso.

**El miembro gubernamental de Malta**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Noruega, ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia, indicó que conceden una gran importancia al respeto de los derechos humanos, incluida la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y reconocieron asimismo el importante papel que desempeña la OIT al elaborar, promover y supervisar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. La UE, junto con la OIT, los Estados Unidos y el Canadá, han establecido una cooperación intensiva con Bangladesh en el marco del Pacto de Sostenibilidad de Bangladesh, y el país se ha beneficiado de un acceso preferente al mercado de la UE por medio del acuerdo «Todo menos armas», que ha dependido en gran medida del respeto de los derechos humanos y laborales. Además, el acuerdo de cooperación de 2001 concluido entre Bangladesh y la UE menciona específicamente la necesidad de respetar los principios de la OIT, incluida la libertad sindical y el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Al tiempo que reconoce los progresos realizados en lo que respecta a una serie de cuestiones laborales, en particular la seguridad en las fábricas y el establecimiento de nuevas estructuras relacionadas con el trabajo — como el nuevo Consejo Consultivo Tripartito para el sector de la confección — y de procedimientos operativos estándar, así como la retirada del proyecto de ley del trabajo en las ZFE para su examen, el orador expresó su profunda preocupación por el respeto de los derechos laborales, en especial la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva. Pese a las conclusiones de 2016 de la Comisión y de la gravedad del caso, se lamenta profundamente que las medidas adoptadas por el Gobierno no respondan de manera adecuada a las preocupaciones expresadas. Se alienta enérgicamente al Gobierno a proponer medidas más importantes y con plazos concretos. En relación con los incidentes específicos de violencia y al uso de la fuerza contra los sindicalistas que se mencionan en el informe de la Comisión de Expertos, se ha invitado al Gobierno a que asegure que todos los trabajadores puedan ejercer libremente sus derechos laborales fundamentales, que se lleven a cabo investigaciones efectivas, oportunas y transparentes, y que se emprendan acciones judiciales contra los autores de actos de violencia y acoso contra los representantes sindicales y de los trabajadores. También le ha alentado a que amplíe la línea telefónica de ayuda a otras regiones, a que elaboren y apliquen procedimientos operativos estándar para combatir la discriminación antisindical y a que proporcione más información sobre el seguimiento realizado de los casos notificados. Las leyes y procedimientos laborales siguen planteando grandes obstáculos para la constitución y el funcionamiento de un sindicato. Por ejemplo, varios factores continúan dificultando el registro de los sindicatos. Habida cuenta de las preocupaciones expresadas a este respecto por la Comisión de Expertos, se invita al Gobierno a que vele por que el registro de sindicatos se lleve a cabo con celeridad y de una manera transparente, mediante la aplicación efectiva de los

procedimientos operativos normalizados, y a que asegure la notificación plena y transparente de los procedimientos de registro. Otras disposiciones de la BLA restringen el derecho a constituir un sindicato, incluido el requisito de contar al menos con el 30 por ciento de los afiliados, por lo que se ha instado al Gobierno a enmendar, con carácter urgente, tanto la BLA y el BLR, con el fin de poner plenamente sus disposiciones en conformidad con el Convenio. También se le ha solicitado que aporte aclaraciones en relación con el nuevo supuesto requisito de contar al menos con 400 trabajadores para poder constituir un sindicato en el sector agrícola. El orador acogió con agrado el compromiso del Gobierno de dar curso a estas solicitudes, así como la reciente formación del Consejo Consultivo Tripartito.

Por último, la legislación que regula el derecho de sindicación en las ZFE o en otras zonas concretas orientadas a la exportación sigue suscitando particular preocupación. Se ha exhortado al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, adopte una nueva legislación que regule las ZFE, permitiendo la plena libertad sindical.

Como conclusión, al tiempo que acogió con agrado la voluntad del Gobierno de dar respuesta a las preocupaciones expresadas, señaló que dicho compromiso debe traducirse en medidas firmes, específicas y con un plazo concreto, tanto en la legislación como en la práctica. Además, urge que se realicen progresos a este respecto, los cuales serán supervisados de cerca por la UE, que sigue comprometida a cooperar con Bangladesh.

**El miembro gubernamental de Argelia** mencionó que el Gobierno de Bangladesh ha realizado muchos esfuerzos para mejorar la situación con respecto al diálogo social y el libre ejercicio del derecho de sindicación. Tomó nota con interés de las modificaciones aportadas en 2013, tras largas consultas, a la Ley del Trabajo de Bangladesh; la diligencia con que se han tratado las quejas relativas a prácticas que pueden afectar a las actividades sindicales; los esfuerzos realizados en materia de divulgación de las cuestiones relativas al ejercicio del derecho de sindicación mediante páginas web; el fortalecimiento de las capacidades del personal para tratar casos de vulneración de la libertad sindical; el fortalecimiento de las capacidades de los trabajadores y los empleadores en materia de diálogo social; la información y la asistencia en línea proporcionadas a los trabajadores para facilitar la presentación de quejas, y la flexibilización de los procedimientos de registro de los sindicatos. Saludó los progresos realizados por el Gobierno y alentó a este a proseguir sus esfuerzos de concierto con los interlocutores económicos y sociales para garantizar la aplicación efectiva de las normas pertinentes de la OIT.

**Una observadora en representación de IndustriALL Gopal Union** lamentó la ausencia de progresos en el cumplimiento del Convenio dados los continuos actos de represión sindical. En diciembre de 2016, más de 1 600 trabajadores del sector de la confección fueron despedidos a raíz de unas manifestaciones de los trabajadores en protesta por los bajos salarios en Ashulia. Al menos 34 trabajadores y sindicalistas fueron arrestados y detenidos, las oficinas de los sindicatos fueron saqueadas y sufrieron actos vandálicos, y los dirigentes sindicales tuvieron que esconderse, por temor a las represalias. La creación de un foro tripartito para el diálogo en el sector de la confección textil es algo positivo, y el Gobierno debería aprovecharlo para elaborar una base jurídica clara para la negociación a nivel sectorial. Ciertas solicitudes de registro de sindicatos han sido denegadas por motivos injustificados y existen claros indicios de interferencia política en el procedimiento de registro. Se citó la denegación de registro de sindicato a dos fábricas de Chittagong como un ejemplo de las continuas violaciones de los derechos desde febrero de 2016 y se mencionó que los afiliados a IndustriALL del sector del desguace de buques también han sufrido problemas similares en Chitta-

gong. Las decisiones sobre el registro de sindicatos deberían basarse en criterios objetivos, la politización del proceso constituye una violación del derecho a la libertad sindical. La Comisión de la Conferencia reconoció anteriormente el fracaso del Gobierno a la hora de abordar los casos de actos de violencia contra sindicalistas y este clima de impunidad aún persiste. Los trabajadores en Chittagong han sido amenazados y golpeados y se les ha advertido que si continúan organizando sindicatos los matarán. Esta hostilidad general contra los sindicatos persiste en Bangladesh a pesar de la presión internacional que consiguió que se liberara a los trabajadores y sindicalistas detenidos tras el conflicto laboral que tuvo lugar en Ashulia en 2016. Señalando que ninguno de los cargos contra los trabajadores ha sido desestimado, destacó que los cargos pendientes contribuyen a la falta de confianza en la sindicación y a la supresión de las actividades sindicales. Los recientes comentarios expresados en público por el Primer Ministro han servido para aumentar la hostilidad contra los sindicalistas y plantean serias dudas respecto al compromiso del Gobierno de cumplir el Convenio. La observadora pidió que el caso se incluya en un párrafo especial.

**La miembro gubernamental del Canadá** alabó el compromiso y las acciones del Gobierno para mejorar los derechos y la seguridad de los trabajadores, en particular en el sector de la confección textil. Con respecto al seguimiento dado al Pacto sobre la Sostenibilidad de Bangladesh, el Gobierno ha informado de progresos en el establecimiento de SOP para el registro de sindicatos y de un sistema en línea para mejorar la transparencia en el tratamiento de los casos de discriminación antisindical y de denegación de las solicitudes de registro de sindicatos. Se alentó a proseguir los esfuerzos para poner en marcha y mantener este sistema. Tras recordar los problemas de acoso y los actos de violencia contra los sindicatos, así como las interferencias en las actividades sindicales, urgió a que se investiguen todos estos casos, como por ejemplo lo ocurrido durante la reciente crisis en Ashulia. Se solicitó un informe sobre las lecciones sacadas del caso de Ashulia y las medidas adoptadas para que no se repita.

Dado que el Parlamento ha rechazado el proyecto de ley sobre el trabajo en las ZFE, es necesario tomar rápidamente medidas para garantizar que se presente un proyecto de ley modificado que refleje las normas internacionales a la Comisión de Expertos no más tarde del otoño de 2017. También debe presentarse a la Comisión de Expertos un proyecto modificado de la BLA, que aborde las cuestiones de la libertad sindical y la negociación colectiva. A este respecto se tomó nota de la reciente creación del Consejo Consultivo Tripartito y su papel en la formulación de recomendaciones relativas a las modificaciones de la BLA, y se pidió que se elaboren términos de referencia y un plan de trabajo integral para el Consejo y se comuniquen regularmente actualizaciones a las partes interesadas. El Gobierno ha abordado estas cuestiones seriamente y sigue progresando adecuadamente en relación con el sector de la confección textil, lo cual tiene un impacto positivo en otros sectores, aunque todavía queda trabajo por hacer. Se recomendó elaborar una estrategia que incluya acciones concretas y en plazos determinados para abordar todas las cuestiones señaladas por la Comisión de Expertos.

**La miembro trabajadora de Alemania** haciendo uso de la palabra también en nombre de los miembros trabajadores de España, Francia, Italia, Países Bajos y Suecia, se refirió a las violaciones de los derechos humanos, en particular de la libertad sindical, en Bangladesh. Se han adoptado diversos instrumentos e iniciativas para apoyar las medidas del Gobierno destinadas a promover el pleno respeto de los derechos humanos y sindicales en la sociedad. Un ejemplo es la Alianza Alemana de Empresas Textiles Sostenibles: una singular iniciativa nacional en la que todas las partes interesadas están abocadas a mejorar las condiciones sociales

de toda la cadena de suministro del sector textil. Esta alianza fue establecida por el Gobierno de Alemania y contó con el apoyo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el Gobierno federal y diversas ONG. La miembro trabajadora también se refirió a la iniciativa de la UE «Todo menos armas», gracias a la cual Bangladesh puede vender sus productos en los mercados de la UE sin aranceles ni cuotas. Bangladesh aprovecha al máximo el trato especial recibido en virtud del Sistema Generalizado de Preferencias (SPG). El cumplimiento de los derechos fundamentales y otros derechos laborales es una condición para participar en el SPG. Bangladesh se beneficia de un trato especial pero no hace nada para conservarlo o pasar a la próxima etapa: el SPG+. En referencia a las observaciones de la Comisión de Expertos que no han sido aplicadas por el Gobierno, la miembro trabajadora manifestó que la UE debe iniciar una investigación para determinar si se cumplen los requisitos del SPG y disponer la oportuna suspensión de los beneficios si la situación de Bangladesh no mejora. Este pedido fue cursado por las federaciones sindicales internacionales en una carta conjunta de mayo de 2017. Se le debe dejar claro al Gobierno de Bangladesh que los derechos humanos fundamentales y los derechos sindicales revisten suma importancia para la UE.

**El miembro empleador de la India** reconoció los logros conseguidos por el Gobierno de Bangladesh. El umbral mínimo para la constitución de un sindicato en el sector de la agricultura ha sido establecido por el Gobierno de acuerdo con las realidades del sector. La situación de violencia registrada en Ashulia es objeto de una investigación; cinco de 11 casos han sido resueltos. La legislación laboral de las ZFE está siendo revisada. La legislación reconoce el derecho de inscribir sindicatos, como ha quedado demostrado por el hecho de que se han inscrito 960 sindicatos en menos de un año. Que se hayan denegado solicitudes de inscripción por motivos técnicos o administrativos no significa que la inscripción de sindicatos esté prohibida. La cohesión y la solidez de los sindicatos contribuyen a llevar la negociación colectiva a buen puerto, a diferencia de la multiplicidad de sindicatos, que la obstaculiza. Por lo tanto, fijar el umbral para la inscripción de sindicatos en un 30 por ciento es razonable. Para concluir, el miembro empleador pidió a la Comisión de Expertos que considerara estos hechos y diera más tiempo al Gobierno para informar sobre los logros.

**La miembro gubernamental de China** tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno de Bangladesh y se refirió a los logros conseguidos con respecto a la protección de los derechos laborales, en particular, la revisión de la legislación laboral, la elaboración de la ley del trabajo en las ZFE, el aumento de la tasa de inscripción de sindicatos, el diálogo social y el establecimiento del TTC. Todos los Estados Miembros tienen la obligación de cumplir los convenios de la OIT ratificados, y la cooperación al desarrollo puede facilitar su aplicación. Los esfuerzos realizados por el Gobierno deben ser reconocidos. La miembro gubernamental expresó su deseo de que la OIT siga prestando asistencia técnica para ayudar al Gobierno a cumplir sus obligaciones.

**El miembro empleador de Nueva Zelanda** señaló que este caso ilustra un fenómeno que suscita cada vez más preocupación, a saber: que año tras año se discuten cuestiones que no deberían ser examinadas por la Comisión. El miembro empleador manifestó que no correspondía plantear el incidente del Rana Plaza en una discusión sobre la aplicación de los principios de libertad sindical. Las intervenciones deben centrarse en cuestiones relacionadas con el Convenio. Bangladesh ha demostrado que es capaz de progresar. Desde que el derrumbe del Rana Plaza conmocionó al mundo, se ha conseguido una amplísima revisión del sistema y el sector privado, y han surgido fábricas verdes. Si

bien sigue habiendo problemas relacionados con la inscripción y la discriminación de los sindicatos, es incorrecto afirmar que no se ha hecho nada. Es necesario cerrar la brecha entre las disposiciones de las nuevas leyes y las prácticas y la situación del país; el Gobierno demostró voluntad para promover el diálogo social al retirar el proyecto de ley del trabajo en las ZFE y con las medidas ulteriores. No es una situación ideal, desde luego, pero nunca lo ha sido. Esto debe reconocerse teniendo en cuenta las cuestiones expresadas por los trabajadores y otros interlocutores.

**La miembro trabajadora de la Argentina** expresó su preocupación por la situación de los trabajadores y líderes sindicales de la industria textil en Bangladesh. Existen violaciones constantes de las normas fundamentales del trabajo y los salarios continúan siendo los más bajos del mundo. El salario mínimo de un trabajador de la industria textil alcanza aproximadamente la suma de 5 300 takas, es decir, casi 67 dólares mensuales. Dicha cifra está muy por debajo de la línea de pobreza que establece el Banco Mundial y también del salario mínimo de los países vecinos que son productores textiles, tales como Camboya. A finales de 2016, con motivo de la realización de una protesta pacífica en la ciudad de Ashulia para el reclamo de mejoras salariales, se desencadenó una ola de represión contra los trabajadores y dirigentes sindicales de la industria textil. La policía arrestó aproximadamente a unas 34 personas, muchas de ellas dirigentes sindicales que ni siquiera habían participado en la misma. Algunos dirigentes sindicales fueron acusados de acuerdo con normas derogadas y otros fueron demandados por productores textiles por supuestos daños a la propiedad que todavía no han sido probados. Además, unos 1 500 trabajadores han sido despedidos o han sido obligados a renunciar a su puesto de trabajo. También se produjeron allanamientos a oficinas de sindicatos y ONG que protegen los derechos de los trabajadores. Sorprende que esta situación se dé mientras que las preferencias comerciales del país con la Unión Europea continúan condicionadas al cumplimiento del Pacto de Sostenibilidad, acuerdo negociado entre la Unión Europea y Bangladesh el 8 de julio de 2013 con el apoyo de la OIT. Este acuerdo fue motivado por el desastre de Rana Plaza, que costó la vida de 1 200 trabajadores de la industria textil. Al año siguiente del derrumbe de Rana Plaza, mientras que la comunidad internacional tenía el foco allí puesto, el Gobierno permitió a los trabajadores afiliarse a sindicatos, pero apenas la conmoción de la comunidad internacional se diluyó, se volvieron a tomar medidas en contra de los trabajadores. Por estas razones son necesarias leyes y regulaciones que generen responsabilidad de las empresas por las violaciones de las normas laborales y de derechos humanos.

**El miembro gubernamental de los Estados Unidos** observó que es la cuarta vez en cinco años que la Comisión analiza la aplicación del Convenio por Bangladesh, y que todo sigue igual: el Gobierno debe investigar los actos de violencia contra sindicalistas de forma transparente y verosímil. Todavía sigue pendiente el establecimiento de un proceso de registro de sindicatos transparente, como indican los elevados índices de denegación del registro de sindicatos. Si bien se prometió que se efectuaría en breve el examen tripartito de la Ley del Trabajo, no se ha dado ningún paso para modificar la ley o sus normas de aplicación de conformidad con las recomendaciones de los órganos de control de la OIT; y los trabajadores de las ZFE aún no gozan del derecho de libertad sindical, cuestión que la Comisión de Expertos ha estado realzando a lo largo de los últimos veinticinco años. En el examen del Pacto de Sostenibilidad de Bangladesh realizado en mayo de 2017 no se informa acerca de logros verificables por parte del Gobierno en el último año en lo que concierne a la libertad sindical, y hay muy pocas pruebas de que haya intentado abordar los comentarios de la Comisión de Expertos, las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, o las recomendaciones de



la Misión Tripartita de Alto Nivel que visitó Bangladesh en 2016. La reacción del Gobierno ante las manifestaciones de trabajadores en diciembre de 2016 en Ashulia indica asimismo que en este país no se protege la libertad sindical. El orador respalda plenamente las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, que han sido reiteradas a lo largo de los últimos años, e insta al Gobierno a que actúe, sin más demora, para garantizar que el proceso de registro de sindicatos sea transparente y se base en criterios claros y objetivos, que se investiguen a fondo los casos de discriminación antisindical y se interpongan las acciones judiciales pertinentes, que en la legislación que regula las ZFE se garantice la libertad sindical plena y que se revisen la Ley del Trabajo y sus normas de aplicación teniendo en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos. Recomienda además que se presenten las conclusiones del debate en la sesión plenaria de la Conferencia.

**El miembro trabajador de los Estados Unidos** hablando también en nombre de los miembros trabajadores del Canadá, describió el acoso y maltrato cotidianos del que son víctimas los trabajadores, sus organizaciones y sus aliados cuando se organizan para aumentar los salarios de los más pobres, constituir sindicatos y planificar acciones colectivas. Esa ardua labor se realizó en los meses previos y posteriores a acontecimientos dramáticos como las huelgas recientes. En todo momento, los empleadores y el Gobierno actúan para bloquear a los trabajadores. Esas tácticas se han propagado desde las huelgas que hubo a finales de 2016, pero se han utilizado desde hace tiempo y han seguido aumentando rápidamente mientras la Comisión se reúne. Los trabajadores han descrito la inclusión en las listas negras: los que llevan a cabo acciones en Ashulia y Chittagong ya no pueden conseguir trabajo. Se ha intensificado la vigilancia de todos los trabajadores. Asimismo, la policía «visita» a los trabajadores en su domicilio y acosa a toda la familia. Además, muchos activistas sindicales han sido acusados de delitos que se habían cometido cuando estaban fuera de la región o el país. Las acusaciones contra los huelguistas en Ashulia y Chittagong, y muchos otros, continúan como parte de la presión permanente sobre los trabajadores. Los sindicatos independientes y sus aliados son acosados reiteradamente mientras imparten formación a los trabajadores en lugares de trabajo seguros. El 20 de enero de 2017, la policía a cargo de las actividades laborales obligó a los trabajadores de un taller de formación en materia de seguridad a dispersarse después de fotografiarlos, registró los nombres de los participantes y toda su familia, advirtió a los trabajadores que evitaran la Federación Sindical Independiente de Trabajadores de la Confección de Bangladesh (BIGUF) y amenazó con ahogar a uno de sus dirigentes. El orador señaló que, en esa ocasión, los trabajadores se habían reunido para asistir a un taller de formación en materia de seguridad financiado por la OIT. Asimismo, se refirió a un incidente que había ocurrido sólo hace diez días, en el que un empleador de Chittagong había presentado cargos contra el Sr. Chandon, dirigente de la BIGUF, y los dirigentes de las fábricas por una reunión presuntamente ilegal. El Sr. Chandon ni siquiera había estado en el país en la fecha del presunto delito. Ese empleador en cuestión tiene un largo historial de acoso a los trabajadores que se organizan. El orador instó a la Comisión a que envíe el mensaje más contundente posible — un párrafo especial — para exigir a Bangladesh que finalmente deje de realizar ataques y actúe para defender a sus trabajadores.

**El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán** agradeció las medidas adoptadas por el Gobierno para mejorar los derechos laborales en Bangladesh. El Consejo Consultivo Tripartito ha creado un Comité Técnico Tripartito para revisar la BLA. Además, el registro de los sindicatos ha aumentado a 63 por ciento en 2016, comparado al 32 por ciento en 2015. Los SOP han sido desarrollados con la asistencia de la OIT a fin de agilizar el registro de los

sindicatos. Con respecto a la discriminación antisindical o las prácticas laborales injustas se están efectuando programas intensivos de formación para los funcionarios encargados de las cuestiones laborales. Se alentó al Gobierno a que siga adoptando medidas para dar cumplimiento al Convenio. El miembro gubernamental pidió a la Oficina que proporcione asistencia técnica para apoyar al Gobierno a este respecto.

**La miembro gubernamental de Sri Lanka** es de la opinión de que el Gobierno de Bangladesh se comprometió a dar pleno efecto a las disposiciones del Convenio. Se está revisando la BLA y se elabora la legislación relativa a las ZFE. Además, se desarrollan SOP para acelerar el registro de sindicatos. Se estableció el Consejo Consultivo Tripartito para abordar las cuestiones laborales en el ámbito nacional y para promover el diálogo social. La oradora expresa la esperanza de que el Gobierno aborde con eficacia todas las cuestiones que se han planteado.

**La miembro trabajadora del Japón** haciendo uso de la palabra en nombre de la Confederación de Sindicatos de Japón (JTUC-RENGO), declaró que el caso de Bangladesh fue examinado en muchas ocasiones en los últimos años, lo que viene a demostrar la gravedad de la cuestión. En Bangladesh, es difícil sindicalizarse, debido a la ausencia de libertad sindical y de diálogo social, a las restricciones legales y a la fuerte resistencia de los empleadores a la constitución de sindicatos. En 2016, sólo se aprobó el 60 por ciento de las solicitudes sindicales presentadas para la inscripción en el registro. Además, los trabajadores tropezaron con muchos problemas a la hora de intentar constituir un sindicato, incluidos los despidos, las amenazas y la violencia, como ocurrió en una gran fábrica, en mayo de 2017, y en la mayor empresa petrolera. Si bien toma nota de algunas mejoras realizadas en 2013 en la BLA, la oradora expresó su preocupación acerca del gran número de dificultades, a la hora de constituir un sindicato, y solicitó al Gobierno que vuelva a enmendar la legislación, incluido el requisito del 30 por ciento de afiliación mínima, y que la aplique plenamente. En abril de 2017, el Gobierno declaró los servicios que han de ser esenciales en su compañía nacional de bandera, con lo cual se limita la capacidad de los sindicatos de la aviación de participar en acciones colectivas. El Gobierno debería abordar esta cuestión con carácter de urgencia. A la luz de la gravedad de la situación descrita, la oradora consideró que el asunto debería abordarse en un párrafo especial.

**La miembro gubernamental de Suiza** señaló que su Gobierno suscribe la declaración formulada por la Unión Europea. Lamentó que las solicitudes formuladas el año pasado por la Comisión hubieran quedado sin respuesta. Los objetivos establecidos por esta Comisión, a saber, el cumplimiento del Convenio en la legislación y en la práctica, el respeto de los interlocutores sociales y la libertad sindical, y el respeto de las libertades públicas en su conjunto, siguen siendo válidos. El Gobierno de Bangladesh debe poner fin a todos los actos de violencia y acoso, en particular aquellos cometidos contra sindicalistas. El Gobierno de Suiza, que apoya el programa *Better Work* de la OIT, insiste en que los derechos de los trabajadores deben ser plenamente respetados. Es necesario aumentar la eficacia y la agilidad del procedimiento de inscripción de los sindicatos para recuperar el retraso y para que las organizaciones puedan ser reconocidas. Además, la legislación vigente en las zonas francas de exportación debe respetar la libertad sindical. Se necesita avanzar en este sentido. Por último, Suiza subraya que las conclusiones de la Comisión, tanto pasadas como futuras, deben ser respetadas y puestas en práctica por el Gobierno.

**La miembro trabajadora de Italia** destacó el clima de violencia antisindical, intimidación e impunidad que está generalizado en Bangladesh. Recordó que los trabajadores y

aproximadamente el 70 por ciento de los dirigentes sindicales de una fábrica en Chittagong, fueron atacados recientemente ante la entrada de la fábrica, a la vista de la administración de la fábrica y de la policía. Los trabajadores y los dirigentes sindicales también fueron chantajeados. De haber seguido organizando sindicatos, los habrían matado. La fábrica presentó cargos contra dirigentes sindicales, la mayoría de los cuales estaba en la cárcel. Los agresores, a solicitud de la administración, siguieron intimidando a los dirigentes sindicales y a sus familias, visitando sus hogares, realizando llamadas telefónicas y amenazando con matarlos. Estos recientes ataques siguieron al cuarto intento de los trabajadores de solicitar el registro sindical. Desde 2016, el Gobierno viene rechazando la solicitud de los trabajadores por motivos arbitrarios e infundados. Si bien la reciente escalada de ataques contra esos trabajadores se encuentra entre las más graves, no es la primera. Desde 2014, se produjeron varios episodios de violencia contra dirigentes sindicales, habiendo sido retirados por la fuerza los sindicatos del grupo de fábrica, uno tras otro. Los ataques se produjeron a instancias de la empresa. Los casos anteriores de violaciones de derechos laborales sólo se detuvieron mediante una intervención de gran alcance y coordinada de las marcas mundiales, que amenazaron con cortar los lazos con ese grupo de fábricas. La impunidad que reina en Bangladesh viene a demostrar cómo, tanto el Gobierno como la Asociación de Fabricantes y Exportadores Textiles de Bangladesh (BGMEA) condonan esas claras violaciones de la legislación laboral nacional y las normas laborales internacionales fundamentales. La UE reconoció muchas veces la falta de protección del Gobierno de la libertad sindical e insta al Gobierno a que adopte medidas concretas para garantizar que la legislación y la práctica nacionales estén en consonancia con las normas internacionales del trabajo. Existen pruebas bien documentadas y abundantes que demuestran la violación sistemática de los derechos humanos y laborales fundamentales. La oradora pide que la Comisión trate este caso como especialmente grave y se incluya en un párrafo especial.

**La miembro trabajadora del Reino Unido** indicó que los consumidores, muchos de los cuales son trabajadores y afiliados sindicales, compraron prendas de vestir de Bangladesh, pero que están sumamente preocupados por las terribles condiciones que afrontan los trabajadores de la industria textil. Los consumidores quieren seguir comprando esas prendas de vestir, pero también esperan que el Gobierno de Bangladesh cumpla con sus obligaciones internacionales, especialmente el derecho de sindicación. Los trabajadores británicos tuvieron una gran alarma cuando, tras diez días de huelga, que comenzaron el 11 de diciembre de 2016, miles de trabajadores fueron despedidos en Ashulia. Dirigentes sindicales fueron encarcelados, en virtud de una legislación para tiempos de guerra completamente inadecuada, y muchos más fueron obligados a esconderse. Las oficinas sindicales fueron cerradas por la fuerza y destrazadas por las autoridades. En febrero de 2017, más sindicalistas fueron detenidos en Chittagong después de que la policía interrumpiera una sesión de formación en las oficinas sindicales. La oradora se refirió luego a la Iniciativa de Comercio Ético (ETI), un organismo de múltiples interesados que incluye sindicatos, corporaciones y ONG. Las empresas miembros de la ETI, incluidas muchas de las marcas mundiales del Reino Unido, se unieron a los sindicatos en su llamamiento a que se pusiera en libertad a los dirigentes sindicales de Ashulia. Además, en protesta por las detenciones, la ETI y sus empresas miembros mundiales se retiraron de la Cumbre sobre indumentaria de Dhaka, organizada por la Asociación de Fabricantes y Exportadores de Prendas de Vestir de Bangladesh. La oradora pidió al Gobierno que adopte medidas urgentes dirigidas a armonizar su ley y su práctica con el Convenio, y para garantizar la no discriminación de los sindicalistas.

**La miembro gubernamental de Kenya** acogió con beneplácito la información comunicada por el Gobierno de Bangladesh y las medidas adoptadas por el país para dar cumplimiento a sus obligaciones. Acogió con satisfacción la revisión de las normas que regulan las ZFE, la utilización de los SOP — que permitieron un aumento del registro de sindicatos — y la constitución de un Consejo Consultivo Tripartito para el sector de la RMG, que promovió unas relaciones laborales armoniosas. Está convencida de que los desafíos que permanecen serán abordados por el Gobierno y hace un llamamiento para que se continúe con la asistencia técnica de la OIT, a efectos de apoyar los cambios necesarios.

**El miembro empleador de Camboya** elogió al Gobierno de Bangladesh por las diversas iniciativas tomadas para mejorar las condiciones laborales en el sector de la RMG y apoya la opinión de los empleadores de Bangladesh, según la cual es necesario tener en cuenta los medios de subsistencia de millones de trabajadores de la industria, mientras se considera este caso. La industria de la RMG genera más de las 4/5 partes de los ingresos en concepto de exportaciones de Bangladesh y emplea a millones de trabajadores, mujeres en su mayoría. El orador confía en que los empleadores de Bangladesh respetarán los derechos de todos los trabajadores del país. Es esencial que se cuente con unas buenas relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores. A lo largo de los últimos cuatro años, Bangladesh realizó progresos considerables para mejorar la seguridad en el lugar de trabajo, en el sector de la confección, y se espera que la OIT siga apoyando al país en el desarrollo de este sector.

**El miembro gubernamental del Uruguay** agradeció las explicaciones presentadas por el Gobierno. Sin embargo, mostró su preocupación ante el presente caso debido a que en la actualidad existen trabajadores que no tienen resuelta su situación procesal penal. Subrayó que esta situación ha sido originada por acciones sindicales legítimas y no delictivas, y lamentó que por las mismas razones se hayan producido un número muy importante de despidos, de acciones de discriminación sindical y de agresiones al ejercicio de la libertad sindical. El Uruguay es firme defensor de las normas de la OIT, en especial de los Convenios que garantizan la libertad sindical. Los hechos sobre los cuales funda su queja el sector trabajador parecerían contravenir las disposiciones del Convenio núm. 87. Por ello, solicitó amablemente al Gobierno que redoble sus esfuerzos para garantizar el correcto y estricto cumplimiento del Convenio, así como de todas aquellas disposiciones que garanticen el ejercicio de la libertad sindical plena y de la negociación colectiva.

**Un observador en representación de la Organización Internacional de Empleadores (OIE)** señaló que la delegación de Bangladesh está encabezada por el Honorable Ministro de Legislación, Justicia y Asuntos Parlamentarios, y que ello demuestra la firme determinación del Gobierno para atender las cuestiones planteadas en el párrafo especial. Debe apreciarse la respuesta del Gobierno, pues demuestra que se están adoptando medidas concretas, específicas y en plazos determinados. A pesar de ser un país menos adelantado, Bangladesh está intentando salir de la pobreza antes de 2021 aplicando la política económica estratégica de un gobierno resuelto a observar los convenios fundamentales de la OIT. Bangladesh es un líder mundial en el sector de la confección textil gracias a la elevada cualificación de sus trabajadores y va camino de convertirse en un país de ingresos medios bajos; el sector de la confección textil emplea a casi 4 millones de personas, 80 por ciento de las cuales son mujeres, aunque otros sectores también son importantes. Bangladesh ha logrado eliminar el trabajo infantil, incluidas sus peores formas, y ha hecho hincapié en la protección de los derechos de los trabajadores y la creación de

un entorno de trabajo saludable y seguro mediante el diálogo social. El observador expresó su gratitud a la OIT y otros asociados del desarrollo por el apoyo constante que permitió al Gobierno hacer obras de reparación en las fábricas. El observador solicitó encarecidamente que se elimine a Bangladesh del párrafo especial.

El **miembro gubernamental de la India** agradeció al Gobierno la información comunicada y recordó que la cuestión se ha discutido en sucesivas sesiones de la Conferencia. Saludó las significativas enmiendas a la legislación en las que el Gobierno está trabajando con respecto a las ZFE y su estrecha colaboración con la OIT. Acogió con agrado el establecimiento de un Consejo Consultivo Tripartito para examinar las cuestiones planteadas por la Comisión y para reforzar la consulta tripartita y fomentar una cultura de relaciones laborales armoniosas. La mejora del sistema de estadísticas laborales demuestra que se han realizado progresos, y se saludaron las medidas adoptadas para tratar las cuestiones de discriminación antisindical, como por ejemplo el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios del trabajo, la sensibilización y el fortalecimiento de las capacidades de los trabajadores, la elaboración de los SOP, la línea de ayuda para los trabajadores, y la ampliación de las bases de datos a pesar de los significativos desafíos socioeconómicos a que se enfrenta el país. Tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno sobre los registros de sindicatos e instó a la Comisión a considerar favorablemente las medidas adoptadas por el Gobierno.

El **miembro empleador de Turquía** reconoció la transformación de Bangladesh que ha permitido cambiar rápidamente su estructura económica y social. Estas circunstancias plantean preguntas sobre el funcionamiento de su sistema de relaciones laborales, cuestión que el país y sus interlocutores sociales han tenido que abordar y que se ha añadido a los serios desafíos en materia de seguridad y salud en el trabajo, representación sindical y conflictos laborales. La atención internacional prestada a la situación también ha permitido un debate más amplio que ha contribuido a remodelar sus estructuras jurídicas y administrativas. Se han adoptado nuevos instrumentos jurídicos y medidas administrativas para mejorar las condiciones de trabajo. Se tomó nota del proyecto de regulación de las ZFE y se espera que el proceso legislativo se complete tras un proceso de modificación que refuerce el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. La nueva legislación debería responder a todas las expectativas de los mandantes tripartitos y abrir el camino hacia una nueva era en las relaciones laborales en Bangladesh. Los órganos de control de la OIT deberían reconocer positivamente la larga y exigente transformación del país a pesar de los serios y amplios problemas a que ha debido enfrentarse para cumplir con sus obligaciones internacionales.

El **miembro gubernamental de Egipto** tomó nota de las medidas adoptadas por el Gobierno para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Convenio, como la elaboración de nuevas políticas, la modificación de leyes, las campañas de sensibilización y la promoción del diálogo social. Se saludaron los esfuerzos para luchar contra la discriminación antisindical tanto en la legislación como en la práctica. Se alentó a proseguir la colaboración entre el Gobierno y la OIT.

El **miembro gubernamental de Cuba** agradeció al Gobierno la información proporcionada, en especial con respecto a la revisión de la BLA; la activación del CTT; la actualización de las normas de trabajo; y el fortalecimiento del Departamento de Trabajo. Asimismo, apreció la voluntad del Gobierno para continuar fortaleciendo la legislación laboral.

El **representante gubernamental** señaló que es lamentable que algunos datos de la información presentada estén desactualizados y distorsionados, por lo que estimó que es

necesario responder a asuntos que se han planteado y aclararlos. Además de la declaración por escrito que se reproduce en el documento D.8, presentó la siguiente información:

- de los 11 casos de Ashulia, se han retirado tres y se han resuelto dos, y se ha presentado un informe final sobre los cinco casos y se están investigando debidamente los otros seis, que se resolverán sin demora, pues el Gobierno, si bien respeta la independencia del Poder Judicial, ha solicitado a la autoridad a cargo de la investigación que tramite el asunto con celeridad;
- el 22 de mayo de 2017 se habían publicado los SOP para la inscripción sindical y habían entrado en vigor a partir de esa fecha;
- en cuanto al acuerdo tripartito alcanzado con IndustriALL después del incidente de Ashulia, el 23 de febrero de 2017 se había celebrado una reunión, como resultado de la cual se liberó bajo fianza a todas las personas encarceladas y en manos de la policía, se había pagado el salario de los trabajadores que habían dejado sus empleos conforme a la legislación laboral y se habían vuelto a abrir todas las oficinas zonales de las federaciones inscritas en Ashulia;
- en el sector de las telecomunicaciones, se dio máxima prioridad al perfecto funcionamiento, por lo que se ha definido como un servicio esencial en virtud de la Ley de Servicios Esenciales de 1958;
- además de la modificación mencionada de los capítulos 9, 10 y 15 del proyecto de ley del trabajo de las ZFE, que se armonizará con la BLA, la administración y la inspección de las fábricas en las ZFE también se realizarán en el marco de la BLA;
- el incidente de Chittagong fue un conflicto entre dos grupos de trabajadores y no tiene nada que ver con el Gobierno ni los empleadores.

El orador expresó su firme compromiso con la aplicación de las medidas mencionadas dentro del plazo indicado y solicitó el retiro del párrafo especial de las conclusiones de la Comisión. Agradeció a todos los que habían participado en la discusión, en particular a los oradores que comprendieron los desafíos, valoraron las medidas tomadas y alentó al Gobierno a que siga avanzando.

Los **miembros empleadores** reconocen la importancia del sector de la RMG en el desarrollo del país y el empoderamiento de la mujer, y toman nota de la información comunicada por el Gobierno. Recordaron su desacuerdo con la opinión de la Comisión de Expertos acerca del Convenio núm. 187 y el derecho de huelga. Recordaron la declaración del Grupo Gubernamental de marzo de 2015 de marzo de 2015, según la cual «el alcance y las condiciones de este derecho están reglamentados a nivel nacional». Es en esa óptica que el Grupo de los Empleadores enfocan el caso de Bangladesh. A la luz de las observaciones de la Comisión de Expertos, la gobernanza de las relaciones laborales tuvo lugar en el ámbito nacional y debería haber libertad para equilibrar los intereses. En consideración de los compromisos contraídos por el Gobierno y de las medidas adoptadas, los miembros empleadores instan al Gobierno a que garantice que la ley sobre las ZFE asegure el derecho de libertad sindical a trabajadores y empleadores, en particular para constituir las organizaciones que estimen convenientes, y para garantizar que las solicitudes de registro sindical sean rápidas y transparentes. En este sentido, son bienvenidas las medidas orientadas a prever el registro en línea, lo cual estimularía la transparencia. Señalando que el desarrollo de los SOP para el registro de los sindicatos, es una medida positiva, y solicitando una copia de los mismos, se destaca que se requiere una investigación continua de los actos de discriminación antisindical y el desarrollo de procedimientos para la gestión de esos casos. Se solicitó información sobre el funcionamiento de las normas labora-

les, de modo que la Comisión de Expertos pudiera comprender mejor la situación de las normas y su impacto en la aplicación de la BLA. Se impulsó el establecimiento del Consejo Consultivo Tripartito y un diálogo social continuo y se espera que se realicen progresos sin retrasos. A este respecto, los miembros empleadores instan a la comunidad internacional y a los asociados para el desarrollo a que sigan apoyando los progresos positivos y, sobre esta base, no es adecuado incluir un párrafo especial sobre Bangladesh en el Informe de la Conferencia. Es necesario que se haga mucho más para impulsar el progreso y debería presentarse a la Comisión de Expertos una memoria completa sobre las medidas adoptadas.

Los miembros trabajadores respondieron a algunas de las declaraciones formuladas durante la discusión, como aquellas relativas a las medidas adoptadas por el Gobierno en relación con cuestiones que están fuera del ámbito de aplicación del Convenio. Aunque se saludaron, estas medidas no pueden compensar la falta de progresos en el cumplimiento del Convenio en Bangladesh. De hecho el sector de la confección textil emplea a más de 4 millones de trabajadores, pero esto no exime a los dueños de las fábricas de sus obligaciones. Sólo se pueden crear puestos de trabajo decentes y sostenibles allí donde se respetan los derechos fundamentales. Los miembros trabajadores estuvieron de acuerdo con los miembros empleadores en que es necesario que los requisitos para el registro de sindicatos sean objetivos y transparentes. Evidentemente el requisito de un número mínimo de afiliados no es de por sí contrario al Convenio. Sin embargo, el número mínimo de afiliados debe ser razonable para que no obstaculice la constitución de sindicatos. En el caso de Bangladesh, la Comisión de Expertos ha subrayado repetidas veces que los requisitos de afiliación mínima son excesivos. Es indudable que el Gobierno ha retomado sus viejos hábitos antisindicales, con la aparente esperanza de que los limitados progresos realizados en materia de incendios y seguridad en edificios taparían los esfuerzos del Gobierno para negar la libertad sindical a los trabajadores de Bangladesh. A cada momento, el Gobierno ha hecho que sea prácticamente imposible que los trabajadores ejerzan sus derechos fundamentales. No parece haber justicia laboral para los trabajadores. El Gobierno ha empleado todo tipo de tácticas para retrasar o denegar el registro de sindicatos. Algunas organizaciones, las que más éxito tuvieron en el registro de nuevos sindicatos tras el incidente del Rana Plaza, ven ahora que se les deniegan sus solicitudes de forma rutinaria. Si alguien lo dudaba, la represión en Ashulia dejó claro que forma parte de la política del Gobierno vulnerar los derechos de los trabajadores para atraer y mantener inversiones. Los arrestos y los absurdos cargos imputados en virtud de leyes hace tiempo derogadas demuestran el poco compromiso del Gobierno con el Estado de derecho. El hecho de que la policía cerrara un programa de seguridad y salud financiado por la OIT debería considerarse un insulto contra todos los miembros de la Comisión. El Gobierno no ha cumplido prácticamente ninguno de sus compromisos internacionales. Ha ignorado las observaciones de la Comisión de Expertos, las conclusiones de la Comisión de la Conferencia, así como el Pacto sobre la Sostenibilidad de Bangladesh. Incluso los logros en materia de incendios y seguridad de los edificios han sido principalmente resultado de iniciativas privadas, no de los propios esfuerzos del Gobierno, lo cual hace dudar de la sostenibilidad del progreso realizado. Cada año, el Gobierno declara a la Comisión de la Conferencia que entiende lo discutido y mejorará. Los miembros trabajadores concluyeron que el Gobierno no cumplirá su compromiso hasta que no tome medidas adicionales significativas. Incluso las conclusiones conjuntas del Pacto de Sostenibilidad indicaban que no se ha realizado ningún progreso, por ello las partes urgieron al Gobierno a que cumpla las promesas que hizo en 2013 en relación con la libertad sindical.

Los miembros trabajadores remitieron a las conclusiones de la Comisión de la Conferencia de los dos años anteriores y añadieron un punto en relación con la represión en Ashulia. A este respecto, se urgió al Gobierno a que aplique plenamente el acuerdo tripartito de febrero de 2017, que incluye la desestimación de todos los cargos contra sindicalistas, el fin de la vigilancia de los sindicatos y de la interferencia en sus actividades, y a que reintegre a los trabajadores que fueron despedidos en Ashulia tras las manifestaciones de diciembre de 2016. Los miembros trabajadores también pidieron que las conclusiones de la Comisión figuren en un párrafo especial. También se urgió a los mandantes tripartitos a que tomen todas las medidas posibles para persuadir al Gobierno de Bangladesh de que cumpla sus obligaciones jurídicas.

### **Conclusiones**

**La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.**

**La Comisión tomó nota de que éste es un caso de larga data y ha sido examinado en la Comisión con anterioridad, más recientemente en 2015 y 2016. La Comisión tomó nota de la redacción de los procedimientos operativos normalizados (SOP) sobre el registro de sindicatos en colaboración con la OIT, del establecimiento del Consejo Consultivo Tripartito para el sector de la confección textil, y del retiro del Parlamento del proyecto de ley sobre el trabajo en las ZFE con miras a su reelaboración. Al mismo tiempo, la Comisión tomó nota de los insuficientes progresos realizados en relación con las discusiones anteriores de la Comisión, y puso de relieve la necesidad de redoblar los esfuerzos, sin más demora, para lograr el cumplimiento del Convenio núm. 87.**

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

- asegure que la Ley del Trabajo de Bangladesh y el reglamento del trabajo de Bangladesh se pongan en conformidad con las disposiciones del Convenio relativas a la libertad sindical, prestando particular atención a las prioridades identificadas por los interlocutores sociales;
- asegure que el proyecto de ley del trabajo en las ZFE permita la libertad sindical de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y se ponga en conformidad con las disposiciones del Convenio relativas a la libertad sindical, en consulta con los interlocutores sociales;
- siga investigando, sin demora, todos los actos de discriminación antisindical alegados, incluido en la zona de Ashulia, asegure la reincorporación de quienes hayan sido despedidos ilícitamente, e imponga multas o sanciones penales (particularmente en los casos de violencia contra sindicalistas) de conformidad con la legislación, y asegure que las solicitudes de inscripción de los sindicatos se tramiten con celeridad, y sean denegadas únicamente si incumplen criterios claros y objetivos establecidos en la legislación.

**La Comisión instó al Gobierno a que siga recurriendo efectivamente a la asistencia técnica de la OIT para dar curso a las recomendaciones de la Comisión, y proporcione información detallada a la próxima reunión de la Comisión de Expertos de noviembre de 2017, sobre las medidas adoptadas para aplicar estas recomendaciones.**

### **BOTSWANA (ratificación: 1997)**

**Un representante gubernamental señaló que se han realizado esfuerzos considerables, en colaboración con los interlocutores sociales, a fin de promulgar leyes laborales que protejan y promuevan los derechos de los trabajadores. La Ley de Conflictos Laborales se enmendó en agosto de 2016 con miras a hacer frente a los retrasos en la resolución de los conflictos laborales. También se han introducido enmiendas legislativas de conformidad con la sentencia del Tribunal de Apelación sobre la nulidad de las disposiciones**

reglamentarias que otorgan al Ministro la facultad para modificar la lista de servicios esenciales. Dicha sentencia aclara que incumbe al Parlamento elaborar dicha lista. En respuesta a la sentencia, el Gobierno ha presentado enmiendas a la Ley de Conflictos Laborales que comprenden la cuestión de los servicios esenciales. La posición del Gobierno con respecto a los servicios esenciales se asienta en la coyuntura socioeconómica del país. La inclusión de una actividad en la lista de servicios esenciales no niega a esas categorías de trabajadores el derecho a sindicarse o afiliarse, sino tan sólo el derecho a abandonar su trabajo. El artículo 13 de la Constitución garantiza la libertad sindical y permite la limitación razonable de tal derecho en aras de la defensa, la seguridad pública, el orden público, la moralidad pública o la salud pública. La Ley de Conflictos Laborales se ha redactado cuidadosamente para asegurar su conformidad con la Constitución y se ha promulgado tras la celebración de amplias consultas. También se han mantenido consultas considerables con los sindicatos de la administración pública sobre el proyecto de ley de la administración pública, y se ha actuado con cautela para asegurar que el proyecto de ley sea constitucional. Ahora está en fase de publicación en el *Boletín Oficial* antes de su presentación al Parlamento. Su publicación propiciará consultas y aportaciones ulteriores, y podría conducir a la introducción de nuevas enmiendas antes de su examen por el Parlamento. La Comisión de Expertos considera que los servicios esenciales son aquéllos cuya interrupción pondría en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de una parte de la población o de toda ella. Sin embargo, también piensa que han de tenerse en cuenta las circunstancias especiales que existen en los diversos Estados Miembros. Si bien es posible que la interrupción de ciertos servicios en algunos países cause únicamente problemas económicos, esto podría ser desastroso en otros y conducir rápidamente a condiciones que podrían poner en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de la población y la estabilidad del país. Dicha flexibilidad da margen para que se tengan presentes las circunstancias del país al incorporar el espíritu y la intención de un convenio en la legislación nacional. Un enfoque más estricto impondría restricciones indebidas a los Estados Miembros. La lista original de servicios esenciales que figura en la Ley de Conflictos Laborales se adoptó hace aproximadamente veinticinco años, y se enmendó en 2016 en respuesta a nuevos acontecimientos y a las circunstancias específicas del país.

La exclusión de los funcionarios de prisiones de la cobertura de la Ley de Conflictos Laborales y de la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores también se ha citado como una contravención del Convenio. En Botswana, los funcionarios de prisiones se consideran miembros de las fuerzas del orden y son los guardianes de la seguridad pública. El Tribunal de Apelación ha reafirmado la constitucionalidad de dicha exclusión. Sin embargo, el personal de apoyo o el personal administrativo están contemplados por la Ley de Conflictos Laborales y por la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores.

En un espíritu de debate y de consulta, se están examinando la Ley de Empleo y la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores, que incluirán una serie de cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos. En enero de 2017, se presentó al Equipo de Trabajo Decente de la OIT para África Oriental y Meridional una solicitud de asistencia técnica en una serie de ámbitos, incluida la reforma de la legislación laboral, prestando particular atención a la Ley de Empleo y a la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores. Los objetivos del examen son los siguientes: cerrar las brechas existentes en dichas leyes; hacer que la legislación propicie el lanzamiento de negocios; incorporar las diversas decisiones de los tribunales, y armonizar las leyes con las normas internacionales del tra-

bajo ratificadas. En abril de 2017 tuvieron lugar varias misiones de la OIT. Existe un consenso general acerca de que algunas de las leyes laborales están obsoletas y deben examinarse con el fin de ponerlas de conformidad con los convenios de la OIT, y de que deben acatarse las decisiones de los tribunales. Por lo tanto, se ha acordado que la reforma se centrará fundamentalmente en la Ley de Empleo y en la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores, si bien podría ampliarse para incluir otras leyes, con el fin de asegurar la coherencia. El diálogo social y la participación de los agentes interesados durante el proceso de reforma de la legislación laboral se consideran fundamentales para el éxito de la misma. El Gobierno se ha comprometido a poner su legislación laboral de conformidad con el Convenio. Aún no ha surgido la oportunidad de celebrar un debate abierto con los interlocutores sociales sobre las leyes laborales y la reforma de la legislación, y debería permitirse que otros procesos de consulta sigan su curso. Por lo tanto, es necesario esperar el resultado de estas deliberaciones.

Los miembros empleadores encomiaron al Gobierno por su ratificación de los ocho convenios fundamentales. De conformidad con algunas disposiciones de la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores, la Ley de Conflictos Laborales y la Ley de Prisiones, los miembros del servicio penitenciario forman parte de las fuerzas del orden y, por tanto, se les prohíbe afiliarse a un sindicato. Con arreglo al artículo 9, 1), del Convenio, sólo las fuerzas armadas y la policía pueden estar exentas de la aplicación del Convenio. Los tribunales nacionales estiman que el servicio penitenciario es similar a la policía o las fuerzas armadas desde el punto de vista operativo. En su observación, la Comisión de Expertos parecía estar de acuerdo en un principio con esa apreciación. Sin embargo, posteriormente llegó a la conclusión de que el servicio penitenciario no es similar a la policía ni a las fuerzas armadas, y pidió al Gobierno que modifique la ley para otorgar los derechos consagrados en el Convenio a los trabajadores de dicho servicio. A ese respecto, las recomendaciones de la Comisión de Expertos parecen ser contradictorias, y su conclusión sin una explicación de su razonamiento se presta a confusión. Es preciso aportar claridad en este sentido para que la Comisión de la Conferencia pueda supervisar debidamente el caso. Además, el derecho de sindicación no implica automáticamente que los sindicatos del personal penitenciario tengan derecho a la negociación colectiva. Tampoco implica que esos trabajadores tengan derecho a emprender acciones colectivas, ya que la Comisión de Expertos ha reconocido que los servicios penitenciarios son servicios esenciales en los que las huelgas pueden prohibirse. No obstante, la diferencia entre el derecho de asociación y los derechos de representación no siempre se comprende perfectamente. El artículo 46 de la Ley de Conflictos Laborales, en su forma enmendada, define los servicios esenciales entre los que se incluyen el Banco de Botswana, los servicios de clasificación, tallado y venta de diamantes, los servicios de funcionamiento y mantenimiento de los ferrocarriles, los servicios veterinarios en el sector público, los servicios docentes, los servicios de radiodifusión del Gobierno, los servicios de inmigración y aduanas, y los servicios necesarios para el funcionamiento de cualquiera de estos servicios. En virtud del artículo 46, 2), de la mencionada ley, en su forma enmendada, el Ministro puede declarar que cualquier otro servicio es esencial si su interrupción durante al menos siete días pone en peligro la vida, la seguridad o la salud de parte de la población o de toda ella, o perjudica la economía. A ese respecto, los miembros empleadores expresaron su desacuerdo con la conclusión de la Comisión de Expertos. En cuanto a la declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores en la reunión tripartita de 2015 sobre el Convenio en relación con el derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la acción de huelga a nivel nacional, consideraron que no tiene sentido celebrar un debate

al respecto en la Comisión. La reglamentación en el plano nacional es apropiada en el caso de esas cuestiones y la normativa nacional correspondiente ha sido declarada conforme en una decisión de los tribunales.

El artículo 48B, 1), de la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores brinda algunas facilidades únicamente a los sindicatos que representan al menos un tercio de los trabajadores de la empresa. Si bien la Comisión de Expertos ha solicitado que esto se modifique, la dificultad que plantea esta disposición no está clara. Por lo tanto, sería más conveniente que la Comisión de Expertos solicite información relativa a la motivación subyacente a este artículo. El artículo 43 de la mencionada ley prevé que el funcionario encargado del registro inspeccione las cuentas, los libros y los documentos de un sindicato en «cualquier momento razonable». Los miembros empleadores expresaron su acuerdo con la conclusión de la Comisión de Expertos de que «cualquier momento razonable» no es apropiado, y que la inspección debe limitarse a cumplir la obligación de presentar informes periódicos. La solicitud directa de la Comisión de Expertos se refiere a la reforma de la legislación en materia de empleo. La OIT está prestando asistencia técnica en ese sentido. El Gobierno se ha reunido con los interlocutores sociales y se ha llegado a un acuerdo general sobre la necesidad de examinar de manera integral la legislación, en lugar de algunas disposiciones de la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores, la Ley de Conflictos Laborales y la Ley de Prisiones. A ese respecto, es necesario conceder al Gobierno y los interlocutores sociales el tiempo necesario para finalizar ese examen integral y modificar su legislación en consonancia con las conclusiones definitivas de la Comisión, y presentar un informe ulteriormente.

**Los miembros trabajadores** subrayaron que la libertad sindical consagrada en el Convenio es un derecho fundamental indispensable para hacer efectivos todos los demás derechos. Este derecho implica, por una parte, el derecho de asociarse con otros trabajadores para constituir organizaciones sindicales y, por otra, el derecho a emprender acciones colectivas. La Comisión de Expertos ha señalado en varias ocasiones violaciones del Convenio por parte de Botswana, lo que ha dado lugar a su inclusión en la lista de casos individuales que le obliga a proporcionar explicaciones específicas sobre los hechos que se le reprochan. En primer lugar, con respecto a los actos de favoritismo en relación con ciertos sindicatos, esta cuestión constituye una de las violaciones del Convenio más insidiosas y peligrosas, ya que tiene como consecuencia sembrar la disensión y la divergencia entre las organizaciones de trabajadores. Además, el hecho de favorecer a una organización en detrimento de otras constituye una vulneración indirecta del derecho a afiliarse a las organizaciones que se estime convenientes. En cuanto a la necesidad de modificar la legislación para permitir a los trabajadores del servicio penitenciario afiliarse a un sindicato, el Gobierno estima que los servicios penitenciarios forman parte de las fuerzas del orden y, por consiguiente, pueden quedar excluidos de la protección que brinda el Convenio, al igual que la policía o las fuerzas armadas. Los miembros trabajadores subrayaron al respecto que la derogación que permite el artículo 9 para la policía y las fuerzas armadas debe interpretarse de manera restrictiva, como observó la Comisión de Expertos en su Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales. La naturaleza de las funciones desempeñadas por los funcionarios de los servicios penitenciarios es lo que permite evaluar si se puede aplicar la derogación, y no el hecho de que los servicios penitenciarios estén sometidos a la disciplina que rige las fuerzas del orden. Por otra parte, las fuerzas armadas y los servicios penitenciarios están regulados por legislaciones distintas. Con respecto a la larga lista de servicios esenciales contenida en el proyecto de ley de conflictos laborales a la que se refirió la

Comisión de Expertos, los miembros trabajadores subrayaron que varios servicios que figuran en la lista no pueden considerarse servicios esenciales, es decir aquéllos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de parte de la población o de toda ella. Además, la disposición que permite al Ministro declarar esencial cualquier otro servicio si su interrupción perjudica la economía tiene un carácter arbitrario y no es compatible con el Convenio. Esta disposición priva de su esencia al derecho a emprender acciones colectivas, en la medida en que toda acción de cierta envergadura repercutirá inevitablemente en la economía del país. Por lo tanto, es preciso modificar la legislación para limitar la lista de servicios esenciales. Con respecto a los umbrales de representatividad exigidos para otorgar ciertas facilidades a los sindicatos, el establecimiento de umbrales de representatividad no es de por sí incompatible con el Convenio. Sin embargo, esta posibilidad está sujeta a ciertas condiciones (el carácter preciso y objetivo de los criterios o la distinción aplicada limitada a ciertos privilegios). En este caso, la ley no fija un umbral mínimo de miembros para constituir un sindicato, sino para otorgar ciertos privilegios, tales como el acceso a los locales de la empresa para captar afiliados o la representación de los afiliados en los casos de quejas, de sanciones disciplinarias o de despidos. Ahora bien, ambos elementos son aspectos fundamentales y elementales de la acción sindical. Sin ellos, es casi imposible que un sindicato capte afiliados y se establezca dentro de una empresa, por lo que los trabajadores ya no tienen la posibilidad de elegir libremente su organización sindical. Los miembros trabajadores también hicieron referencia a otra disposición de la legislación que viola el Convenio y debe enmendarse, a saber, la que habilita al funcionario encargado del registro de sindicatos a inspeccionar los libros y los documentos de un sindicato en «cualquier momento razonable». Esta medida constituye una injerencia en las actividades de las organizaciones y es contraria al Convenio en la medida en que los controles de las autoridades sólo pueden realizarse de manera excepcional y bajo estricta supervisión. Las organizaciones deben disponer de la autonomía y la independencia necesarias. En 2005, la Comisión de Expertos saludó los esfuerzos realizados por Botswana para garantizar una mejor aplicación del Convenio. Cabe esperar que se puedan observar nuevos progresos en relación con los diferentes puntos mencionados anteriormente para garantizar el pleno respeto de la libertad sindical.

**El miembro trabajador de Botswana** expresó su apoyo a la conclusión de la Comisión de Expertos de que el personal penitenciario no forma parte de las fuerzas del orden y, por lo tanto, se les está negando injustamente el derecho de sindicación y de negociación colectiva. No existe ninguna sentencia judicial que indique su pertenencia a las fuerzas del orden. Las recientes enmiendas a la Ley de Conflictos Laborales han ampliado de manera significativa la definición de servicios esenciales. En abril de 2011, los sindicatos de la administración pública se declararon en huelga y pidieron un aumento salarial al no alcanzarse un acuerdo por conducto de la negociación. En respuesta, el Gobierno estableció rápidamente una legislación encaminada a clasificar algunos servicios como esenciales, incluidos los de enseñanza y los de tallado y pulido de diamantes. Posteriormente, el Poder Judicial declaró ilegal esa legislación. En 2016, a pesar de la firme oposición de los sindicatos, se adoptaron enmiendas a la Ley de Conflictos Laborales ampliando la lista de servicios esenciales de diez a 16, algunos de los cuales no correspondían a la definición de servicios esenciales en el sentido estricto del término. Esas enmiendas supusieron la puerta de entrada para la clasificación de toda la economía como servicio esencial, al disponer que también se consideran esenciales todos los demás servicios que son necesarios para el funcionamiento de los servicios enumerados. Se vieron afectados tanto los trabajadores que

participan directamente en los servicios enumerados como esenciales como aquéllos que trabajan en los servicios de apoyo, incluidos los trabajadores de los sectores público, paraestatal y privado. Además, la ley enmendada prohíbe a todos los trabajadores de los servicios esenciales participar en huelgas, lo que tiene por objetivo impedir el recurso a la huelga como herramienta de negociación. Esas disposiciones no se promulgaron en cumplimiento de sentencias judiciales. El artículo 46, 2), de la Ley de Conflictos Laborales enmendada autoriza además al Ministerio, previa consulta con la Junta Consultiva del Trabajo, a declarar esenciales más servicios si una huelga dura más de siete días. Eso es inaceptable, ya que la celebración de consultas con dicha Junta siempre ha sido una formalidad. La situación de las relaciones del trabajo en el país se está deteriorando, como evidencian las enmiendas propuestas recientemente a la Ley de la Administración Pública, que se someterá al Parlamento en julio de 2017. Dichas enmiendas tratan de privar a los funcionarios públicos del derecho de negociación. El artículo 72 de las enmiendas propuestas prevé que el Departamento de Gestión de la Administración Pública sea la Secretaría del Consejo de Negociación de la Administración Pública (PSBC), lo que permitirá que el Gobierno tome el control del Consejo. Además, el artículo 74, 4), de las enmiendas propuestas autoriza al Ministro a designar al presidente y al vicepresidente del Consejo sin consultar a los sindicatos ni acordarlo con ellos. Las enmiendas propuestas también permitirán proceder a aumentos de salarios sin la aprobación del Consejo. De ser adoptados, esos cambios harán que sea inútil la negociación colectiva en la administración pública. El orador instó a la Comisión a exhortar al Gobierno a que cumpla sus obligaciones internacionales.

**La miembro gubernamental de Swazilandia**, hablando en nombre de los Estados Miembros de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), reconoció los esfuerzos realizados por el Gobierno. Ha comenzado la prestación de asistencia técnica de la OIT con miras a lograr el cumplimiento del Convenio, y debería proseguir. Se alienta el diálogo constructivo y fructífero entre todos aquéllos que contribuyen a velar por el pleno cumplimiento del Convenio, teniendo en cuenta el entorno socioeconómico del país. Debe brindarse al Gobierno la oportunidad de seguir adelante con el proceso de examen interno de la legislación nacional pertinente en un empeño por lograr la plena conformidad con el Convenio, y debería seguir presidiéndose la asistencia técnica necesaria.

**El miembro trabajador de Zimbabwe** señaló que la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores viola los derechos laborales. En los artículos 11 y 15 de la ley se prohíbe a los sindicatos no registrados llevar a cabo cualquier actividad. Sin embargo, la Comisión de Expertos recomendó anteriormente que no se prohiban totalmente las actividades de sindicatos no registrados, y que debería darse la oportunidad de rectificar la falta de un registro oficial en virtud del artículo 2 del Convenio. Además, en el artículo 27 de la ley se requiere que los sindicatos y las organizaciones de empleadores organicen «una reunión general» convocando a todos los miembros de la organización en cuestión, algo que es difícil de lograr en la práctica. Los sindicatos deben gozar del derecho de regular su propio funcionamiento ateniéndose a sus constituciones. La estipulación de esas condiciones es incompatible con los requisitos previstos en los apartados 1) y 2) del artículo 3 del Convenio y equivale a una interferencia. En la Ley sobre Sindicatos y Organizaciones de Empleadores se otorgan además facultades excesivas al registrador. En virtud del artículo 43 de la ley, el registrador podría interferir en las actividades de un sindicato mediante la inspección de sus libros de contabilidad sin motivo alguno. Si bien el Gobierno tiene el deber de garantizar la transparencia, no existe garantía alguna de que el procedimiento incoado por

las autoridades judiciales competentes sea imparcial. Es lamentable que no se hayan modificado estas disposiciones que interfieren con la autonomía y la independencia financiera de los sindicatos, pese a las recomendaciones reiteradas de la Comisión de Expertos. Por consiguiente, se ha de hacer un llamamiento al Gobierno para que cumpla sus obligaciones internacionales.

**La miembro gubernamental de Malawi** tomó nota de la declaración del Gobierno relativa a los retos que se planteaban para la aplicación del Convenio. Encomió los esfuerzos del Gobierno, en especial su solicitud de asistencia técnica de la OIT para el examen de la legislación, con miras a subsanar ciertas deficiencias y a garantizar el derecho constitucional de libertad sindical. La OIT debería prestar el apoyo necesario para que el país cumpla sus obligaciones. Alentó al Gobierno a que celebre consultas constructivas con los interlocutores sociales y las partes interesadas a fin de que la legislación laboral sea acorde con los convenios de la OIT.

**La miembro trabajadora de Noruega**, haciendo uso de la palabra en nombre de los sindicatos de los países nórdicos, expresó su decepción por que la nueva Ley de Conflictos Laborales restrinja los derechos fundamentales de muchos trabajadores. Se prohíbe a los trabajadores penitenciarios afiliarse a sindicatos. El artículo 46 de la Ley de Conflictos Laborales, en su forma enmendada, enumera una amplia lista de servicios esenciales, y podría añadirse otros servicios a criterio del Ministro. Esto afecta aproximadamente a 20 000 trabajadores y parece reducir las actividades sindicales. En la actualidad, la Junta Consultiva del Trabajo de Botswana, de carácter tripartito, sólo asesora al Ministro. En lugar de imponer restricciones, el Gobierno debería mejorar el diálogo social con los interlocutores sociales sobre la base de la confianza y el respeto, y acordar una Hoja de ruta para la cooperación. El derecho de sindicación para todos los trabajadores no va en contra del acuerdo en cuanto a lo que constituyen los servicios esenciales. En conclusión, el Gobierno debería promover el establecimiento y la utilización de mecanismos y leyes de negociación colectiva, en los sectores tanto público como privado, y ampliar el alcance de los trabajadores cubiertos por unos convenios de negociación colectiva efectivos.

**El miembro gubernamental de Francia** se refirió a los problemas detectados por la Comisión de Expertos en lo que respecta, por una parte, a los obstáculos al libre ejercicio de una actividad sindical, especialmente la imposibilidad de que el personal penitenciario se afilie a una organización sindical, y, por otra, a la muy amplia definición de los servicios esenciales, por la cual se excluye a muchos trabajadores del ejercicio del derecho de huelga. Son primordiales la libertad sindical y las disposiciones concretas que permiten el pleno ejercicio de este derecho, a través de un diálogo social efectivo y equilibrado, o las protecciones y facilidades concedidas a los representantes de los trabajadores. Asimismo, el derecho de huelga constituye un elemento esencial de la libertad sindical y debería recordarse la importancia que se concede, en el marco de la aplicación de este Convenio, a que éste se respete. El orador invitó al Gobierno a tener en cuenta las solicitudes formuladas por la Comisión de Expertos relativas a la modificación de la legislación relativa a los conflictos laborales y la administración pública, con el fin de que los trabajadores cuyas funciones no puedan enmarcarse razonablemente en los servicios esenciales puedan ejercer libremente una actividad sindical.

**Un observador en representación de la Internacional de la Educación (IE)** señaló con preocupación la inclusión, no sólo de los docentes, sino también del personal de apoyo en los servicios esenciales enumerados en el artículo 46 de la Ley de Conflictos Laborales, en su forma enmendada. Según se describe en el Estudio General de la Comisión de

Expertos de 2012, la restricción del derecho de huelga debería limitarse exclusivamente a los servicios cuya interrupción pondría en peligro la vida, la seguridad personal o la salud, y los docentes no están contemplados en esa definición. Durante una huelga prolongada, la posibilidad de establecer servicios mínimos en consulta con los interlocutores sociales da lugar a que la inclusión de la educación en la lista sea aún menos necesaria. El valor fundamental del respeto por los docentes debe reflejarse en el fomento de condiciones de trabajo apropiadas, así como en la celebración de acuerdos colectivos negociados libremente, para lo cual es esencial la capacidad de huelga. Se han concedido apenas tres días a los sindicatos para que presenten por escrito el proyecto de modificaciones de la Ley de la Administración Pública, sin ninguna consulta presencial. No obstante, las modificaciones se han publicado en el *Boletín Oficial* y se presentarán al Parlamento en julio de 2017.

**Un observador en representación de la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF)** recordó que, como ha afirmado con claridad la Comisión de Expertos, los servicios esenciales enumerados en el artículo 46 de la Ley de Conflictos Laborales enmendada no son servicios esenciales en el sentido estricto del término. En general, el transporte no constituye un servicio esencial. Al margen del control del tráfico aéreo, las ocupaciones del transporte que se enumeran en la ley, en concreto los servicios de funcionamiento y mantenimiento de los ferrocarriles y el transporte y la distribución de productos derivados del petróleo, no constituyen servicios esenciales. Además, la clasificación amplia como esenciales de los servicios necesarios para hacer funcionar los servicios esenciales englobaría indefectiblemente la mayoría de las actividades de transporte en la economía. El perjuicio que causa a la economía la interrupción de un servicio no basta para considerarlo un servicio esencial, y esto limitaría la negociación colectiva. Por ejemplo, la mayoría de trabajadores que son miembros del sindicato ferroviario afiliado a la ITF que trabajan en departamentos estatales de actividades ferroviarias, ingeniería, finanzas y tecnología de la información están contemplados en la disposición relativa a servicios esenciales. Además, el Gobierno no ha dado garantías compensatorias a los trabajadores a los que se ha privado del derecho de huelga. El Gobierno ni siquiera ha considerado la introducción de un servicio mínimo negociado como posible alternativa a la prohibición total de las huelgas. Las nuevas disposiciones sobre servicios esenciales hacen más difícil que los trabajadores del transporte emprendan acciones en defensa de sus empleos, medios de vida y condiciones de trabajo. El orador, haciéndose eco de los comentarios formulados por el miembro gubernamental de Francia, recordó que el derecho de huelga es un derecho humano protegido por el derecho internacional, el cual no sólo está cubierto por el Convenio, sino que también ha sido reconocido ya como derecho internacional consuetudinario. Por tanto, se insta al Gobierno a que se atenga a las observaciones de la Comisión de Expertos para poner la Ley de Conflictos Laborales enmendada en conformidad con el Convenio.

**El miembro trabajador de Sudáfrica**, haciendo uso de la palabra en nombre del Consejo de Coordinación Sindical de África Austral (SATUCC) y de sus instituciones afiliadas en la SADC, recordó que la Ley de Conflictos Laborales y la legislación conexa, como el proyecto de ley de la administración pública y la Ley de Prisiones, someten a los trabajadores a un sistema del mercado laboral en el que la sindicación y la negociación son percibidas como actividades contrarias al progreso. Botswana muestra una tendencia a restringir los derechos de los trabajadores en su empeño por menoscabar las normas del trabajo. Durante cierto tiempo, Botswana ha mantenido una postura ambivalente en relación con los derechos laborales y la libertad de ex-

presar opiniones encontradas. Se observa una tendencia regional a socavar los logros de los trabajadores y, al parecer, a poner a prueba una legislación problemática que restringe los derechos de los trabajadores. A raíz de la aprobación de la Ley de Conflictos Laborales, se han eliminado el derecho de huelga y los medios para entablar negociaciones. La Comisión debería pedir al Gobierno que respete las claras e inequívocas disposiciones del Convenio relativas al derecho de sindicación de los trabajadores. La ratificación de un Convenio sin la consiguiente adaptación de las leyes nacionales constituye una violación del derecho internacional.

**Un observador en representación de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)** señaló que el Gobierno ha iniciado un amplio proceso de revisión de la legislación laboral del país. Ciertas disposiciones del nuevo proyecto de ley de la administración pública no están en plena consonancia con los principios de libertad sindical y de negociación colectiva de la OIT. El artículo 3, 2), c), del proyecto de ley excluye de la sindicación a ciertas categorías de trabajadores, como los «miembros del personal» de la Dirección de Inteligencia y Seguridad. El término «miembros del personal» tiene un sentido amplio, lo que excluiría al personal de apoyo, como los obreros y el personal de limpieza. El artículo 19, 2), prohíbe que se incorporen a la administración pública quienes hayan sido condenados por un delito penal. La expresión «delito penal», que también tiene un sentido amplio; así pues, podría implicar, por ejemplo, que una persona condenada por exceder el límite de velocidad no pueda incorporarse a la administración pública. El artículo 50 prohíbe las expresiones políticas en la administración pública, pero no explicita qué constituye un asunto político. Con arreglo a los principios de la OIT, los trabajadores deberían tener libertades civiles y libertad de expresión política. El artículo 61 anula la facultad del PSBC para resolver conflictos o reclamaciones de cualquier tipo. Los artículos 72 y 74, 4), del proyecto de ley confieren a la Dirección de Gestión de la Administración Pública y al Ministerio la facultad de designar a la secretaria del PSBC, así como al presidente y al vicepresidente del PSBC. En la actualidad, la Constitución del PSBC otorga esa facultad al propio Consejo. El artículo 74, 3), prevé que los representantes tanto de los trabajadores como de los empleadores deben ser funcionarios públicos. Esa restricción impide que ambas partes estén representadas por un negociador experimentado de su elección, y es contraria a lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio. El artículo 75 faculta a los empleadores para modificar unilateralmente los términos y condiciones de servicio sin la participación del PSBC, o incluso de los trabajadores. Por último, el artículo 76, 2) habilita al empleador para otorgar beneficios durante el transcurso de las negociaciones, lo cual interrumpe el proceso de negociación y puede ser contrario a la obligación de negociar de buena fe. La revisión de la legislación laboral en Botswana brinda una excelente oportunidad para que el Gobierno y los interlocutores sociales adopten leyes que estén de conformidad con los convenios de la OIT. En ese proceso, la celebración de consultas con representantes sindicales reviste suma importancia para fomentar el carácter constructivo de las relaciones laborales y mantener la paz social. El orador pidió al Gobierno que siga colaborando con la OIT y que haya un proceso oficial de celebración de consultas con sindicatos que representen a los trabajadores del sector público.

**La miembro gubernamental de Zimbabwe** expresó su apoyo a la declaración del miembro gubernamental. Se están celebrando consultas con miras a poner la legislación de conformidad con los convenios de la OIT. La Comisión debería brindar a los interlocutores tripartitos la oportunidad de celebrar en serio estas consultas. Las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos ofrecen una plataforma adecuada para que los mandantes tripartitos del país



puedan seguir colaborando. Las cuestiones en torno a la reforma de la legislación laboral y del diálogo social exigen la colaboración de los interlocutores tripartitos. La oradora alentó a la OIT a prestar el apoyo necesario para alcanzar los objetivos deseados.

El representante gubernamental reconoció la utilidad de las contribuciones aportadas, e indicó que algunas de las cuestiones planteadas por los miembros de la Comisión no responden a los hechos. Por ejemplo, todos los sindicatos registrados tienen derecho a organizarse y el Gobierno no favorece a ningún sindicato. Todos los sindicatos están sujetos a la legislación laboral, y pueden recurrir a los mecanismos establecidos para solucionar los conflictos laborales y a los tribunales. Expresó su desacuerdo con la declaración del miembro trabajador de Botswana acerca de que las consultas mantenidas en la Junta Consultiva del Trabajo son superficiales. Botswana ha ratificado 15 convenios de la OIT como resultado del asesoramiento recibido de ese organismo. El orador estaba plenamente de acuerdo con la posición de los miembros empleadores en cuanto a la necesidad de una revisión integral de la legislación del trabajo. El Gobierno también se compromete a seguir colaborando con los interlocutores sociales para aclarar determinadas cuestiones durante el proceso de reforma de la legislación laboral. Debe concederse el tiempo necesario para la celebración de consultas.

Los miembros trabajadores reafirmaron que está plenamente justificada la inclusión de este caso en la lista de los 24 casos individuales elaborada de manera consensuada. La Comisión de Expertos lleva señalando las violaciones de estos derechos desde 2001 y cabe esperar que el Gobierno no escatime esfuerzos para cumplir sus obligaciones internacionales. A tal efecto, entre otras cosas, debe: i) abstenerse de cualquier acción que tenga como consecuencia favorecer a una organización en detrimento de otras, y ii) modificar la legislación para que todos los trabajadores de los servicios penitenciarios puedan afiliarse a un sindicato, y limitar la lista de servicios esenciales. A este respecto, cabe recordar que, en su declaración conjunta de 2015, los miembros empleadores y los miembros trabajadores reconocieron el derecho de emprender acciones colectivas. El hecho de discutir el concepto de servicio esencial permite determinar que se pueden aplicar límites a este derecho, sobre la base de dicha declaración conjunta. Por otra parte, el hecho de permitir a un Estado que considere que un servicio es vital si su interrupción perjudica la economía tiene una doble consecuencia: cuestiona el derecho de los trabajadores a emprender acciones colectivas y contradice el objetivo principal de la Organización, sometiendo el logro de la justicia social a un imperativo de orden económico. A este respecto, cabe felicitar por la declaración del miembro gubernamental de Francia de que el derecho de huelga constituye un elemento esencial de la libertad sindical.

En cuanto a los privilegios otorgados únicamente a los sindicatos que representan un tercio de los trabajadores de la empresa, el Gobierno debe modificar bien el umbral establecido, bien los privilegios otorgados a estos sindicatos. Estos privilegios impiden el desarrollo del pluralismo sindical. Por último, el Gobierno debe suprimir la disposición que permite al funcionario encargado del registro de sindicatos consultar los libros y documentos de un sindicato en «cualquier momento razonable». A fin de emprender estas reformas, los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que recurra a la asistencia técnica de la OIT y elabore un plan de trabajo en colaboración con los interlocutores sociales.

Los miembros empleadores declararon que estaban de acuerdo con que la elaboración de la lista es un proceso consensual. La Comisión de Expertos señaló de manera acertada que la disposición legislativa que prevé la inspec-

ción de las cuentas, los libros y los documentos de un sindicato, «en cualquier momento razonable», por el funcionario encargado del registro de sindicatos, no debería exceder la obligación de presentar informes periódicos. Existe desacuerdo a propósito de la cuestión de los servicios esenciales y del derecho de esos servicios a emprender acciones colectivas. También hay desacuerdo en cuanto a la existencia del derecho de huelga con arreglo a lo dispuesto en el Convenio. A este respecto, en la declaración realizada por el Grupo Gubernamental en la reunión tripartita de 2015 sobre el Convenio en relación con el derecho de huelga y las modalidades y prácticas de la huelga a nivel nacional, se indicó que el alcance y las condiciones del derecho de huelga se regulan a escala nacional. Ello también se aplica a los servicios esenciales. Tomando nota de la referencia al Estudio General de la Comisión de Expertos de 2012, los miembros empleadores declararon que el contenido del Estudio General había creado dificultades en el funcionamiento de la Comisión durante varios años.

Los miembros empleadores señalaron que la prestación de asistencia técnica debe proseguir. También debería seguir adelante el examen integral de la legislación, teniendo en cuenta en particular las numerosas partes de la legislación mencionadas por diversos miembros de la Comisión. Por consiguiente, el Gobierno debería informar sobre el resultado del examen integral y de las modificaciones introducidas.

### Conclusiones

**La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.**

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

- adopte medidas apropiadas para garantizar que la legislación laboral y en materia de empleo reconozca a los miembros del servicio penitenciario los derechos garantizados por el Convenio;
- asegure que la Ley de Conflictos Laborales esté en plena conformidad con el Convenio núm. 87, y entable un diálogo social, con la asistencia técnica adicional de la OIT, y
- modifique la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con miras a poner esta legislación en conformidad con el Convenio.

**La Comisión pidió al Gobierno de Botswana que elabore un plan de acción con plazos establecidos con la colaboración de los interlocutores sociales, a fin de poner en práctica estas conclusiones. La Comisión instó al Gobierno a que siga recurriendo a la asistencia técnica de la OIT a tal efecto y a que informe a la Comisión de Expertos, antes de su próxima reunión de noviembre de 2017, sobre los progresos realizados.**

### CAMBOYA (ratificación: 1999)

Un representante gubernamental recordó que una misión de contactos directos solicitada por la Comisión de Aplicación de Normas en 2016 visitó el país del 27 al 31 de marzo de 2017. Dicha misión se reunió con el Ministro y altos funcionarios del Ministerio de Trabajo y Formación Profesional (MLVT), representantes del Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, la policía nacional, la secretaría del Consejo de Arbitraje, la secretaría del Comité Nacional de Huelgas y Manifestaciones, representantes de las confederaciones, federaciones, sindicatos y asociaciones de trabajadores, y representantes de organizaciones no gubernamentales interesadas del ámbito nacional e internacional. El Gobierno examinó las conclusiones y recomendaciones de la mencionada misión y tomó nota debidamente de éstas. En relación con los asesinatos de sindicalistas, el Gobierno lamentó profundamente la pérdida de vidas y expresó su sentido pésame a las familias de las víctimas. Se

comprometió a adoptar todas las medidas necesarias en consonancia con las leyes y reglamentos nacionales para enjuiciar a los autores materiales e intelectuales y rendir justicia a las familias de las víctimas. Es lamentable que, según se informó a la misión de contactos directos, el Gobierno no esté en condiciones de agilizar la investigación debido a diversas dificultades, como la falta de colaboración de dichas familias. No obstante, el Gobierno se ha comprometido a hacer todo lo posible para concluir la investigación. Se han logrado algunos avances y se establecerá una subcomisión tripartita para dar un mejor acceso a todas las partes interesadas, sobre todo a las familias de las víctimas, y facilitar su presentación de pruebas e información. Dicha subcomisión ayudará a la Comisión Interministerial de Investigación Especial en el caso núm. 2318 relativo al asesinato de varios dirigentes sindicales, a saber, Chea Vichea, Hy Vuthy y Ros Sovannareth, que está pendiente ante el Comité de Libertad Sindical, a fin de agilizar y concluir la investigación. Además, el derecho de realizar una huelga legítima o manifestación pacífica está protegido en virtud del marco jurídico actual y se ejerce plenamente. Sin embargo, para garantizar la seguridad y el interés públicos, toda huelga o manifestación violenta es punible de conformidad con las leyes y reglamentos vigentes. El Gobierno aún se lamenta por los acontecimientos de enero de 2014 que provocaron algunos políticos usando el salario mínimo como propaganda. Según se informó a la misión de contactos directos, el incidente fue un disturbio, no estaba comprendido en la definición de huelga con arreglo a las normas internacionales del trabajo y estuvo acompañado de acciones violentas y la destrucción de propiedades públicas y privadas. Cuando el Gobierno se enfrenta a esos incidentes o amenazas tendientes a alterar el orden público, debe tomar medidas inmediatas para preservar la paz y la estabilidad en el país. Si para ello las fuerzas policiales infringen la ley, se investigan esos incidentes y se condena a los responsables. En respuesta a una alegación específica formulada por la Confederación Sindical Internacional (CSI) a este respecto, el Gobierno necesita tiempo suficiente para suministrar información mientras sigue esperando las decisiones de los tribunales pertinentes. En cuanto a las cuestiones legislativas, la Ley de Sindicatos (LTU) adoptada recientemente tiene por objeto proteger los derechos e intereses legítimos de todas las personas cubiertas por la Ley del Trabajo, así como del personal del transporte aéreo y marítimo; velar por los derechos de negociación colectiva; promover relaciones laborales armoniosas; y contribuir al desarrollo del trabajo decente y al aumento de la productividad y la inversión. Se tomó nota debidamente de los comentarios y preocupaciones expresados por los interlocutores sociales en relación con la aplicación de la LTU y ya se han discutido las cuestiones de inscripción y representación de los sindicatos. Para facilitar la inscripción de un sindicato establecido recientemente, el MLVT simplificó y reformó los procedimientos de inscripción. En particular, la LTU redujo el período de inscripción de sesenta días, tal como lo preveía antes la Ley del Trabajo, a sólo treinta días. En otras palabras, dicha ley exige que el solicitante espere hasta sesenta días, pero la LTU determina que se debe considerar que un sindicato se ha inscrito debidamente si el solicitante no recibe ninguna información del funcionario encargado del registro dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de su presentación. Además, el 27 de junio de 2016 se emitió el *Prakas* núm. 249 sobre la Inscripción de los Sindicatos y las Asociaciones de Empleadores. En éste se detallan los procedimientos correspondientes y se establece la lista de documentos necesarios y modelos que se pueden descargar. Además, si bien en el pasado los sindicatos podían solicitar el registro sólo en el MLVT, en Phnom Penh, para ahorrar tiempo y reducir gastos, la autoridad de registro se

delega en la actualidad en todos los departamentos provinciales de trabajo y formación profesional. Se han llevado a cabo varios cursos de formación destinados a los funcionarios a cargo del registro y se estableció un mecanismo de quejas para la solución de cualquier conflicto derivado del registro. Sin embargo, dado que se trata de nuevas reglamentaciones y prácticas, se presentaron algunas dificultades. Siempre hay un margen para la mejora de algunos puntos que requieren una revisión con miras a solucionar los desafíos a los que se enfrentan los interlocutores sociales a este respecto. En cuanto al reconocimiento del estatus más representativo y de la capacidad de los sindicatos de representar a sus afiliados, se está elaborando un reglamento de aplicación, en consulta con los interlocutores sociales. De este modo, en la actualidad no es necesario que se emienda la legislación; más bien es preciso aclarar su interpretación a través del proceso de consultas tripartitas. El MLVT, en colaboración con sindicatos y asociaciones de empleadores, organizó varios cursos de formación para los empleadores y los trabajadores, a efectos de garantizar una correcta comprensión de la legislación y su aplicación efectiva.

Además, los trabajadores domésticos y los trabajadores de la economía informal no están excluidos del campo de aplicación de la LTU. Tienen libertad para constituir los sindicatos que estimen convenientes, siempre que se cumplan las condiciones establecidas por la ley. Si incumplen los requisitos para constituir un sindicato en virtud de la LTU, aún pueden afiliarse a una asociación cuya misión sea salvaguardar sus derechos e intereses. En la misma línea, los funcionarios públicos gozan de su libertad sindical y la ejercen en virtud de la Ley sobre Asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales (LANGO). Aunque el Ministerio del Interior puede rechazar la inscripción si ésta pone en peligro o afecta de manera adversa la seguridad pública o el orden público, el solicitante tiene derecho a interponer un recurso ante los tribunales contra tal decisión. En virtud de las leyes y los reglamentos en vigor, incluida la Ley sobre el Estatuto Común de los Funcionarios Públicos, la Ley sobre la Educación, la LANGO y la LTU y sus reglamentos de aplicación, se protege y ejerce plenamente la libertad sindical de todos los trabajadores, incluidos los maestros, los funcionarios públicos, los trabajadores domésticos y los trabajadores de la economía informal. Con el fin de seguir promoviendo el ejercicio de esta libertad, el Gobierno examinará debidamente las recomendaciones de la misión de contactos directos y de esta Comisión para ver si deben adoptarse nuevas medidas. Se están elaborando los reglamentos de aplicación de la LTU, que se someterán a examen durante las consultas tripartitas. El 9 de mayo de 2017, se convocó una reunión tripartita en el MLVT para discutir cuatro proyectos de *prakas* para su aplicación. Se celebrarán nuevas consultas para dar respuesta a todas las preocupaciones de los interlocutores sociales. El Gobierno espera recibir asistencia técnica de la OIT a este respecto y se comprometió a proporcionar, a su debido tiempo, un informe sobre la aplicación de la legislación. Por último, en cuanto a la aplicación del Convenio en la práctica, se finalizó un primer borrador de la ley sobre solución de conflictos laborales, que se distribuyó para recabar comentarios. El equipo de redacción del MLVT se ocupa de los comentarios e informaciones recibidos de la OIT y del Consejo de Arbitraje y espera nuevos comentarios de los ministerios competentes antes de proceder a las consultas tripartitas sobre el primer borrador revisado, con el apoyo y la asistencia técnica de la OIT. Reconociendo la eficacia del Consejo de Arbitraje, el Gobierno está dispuesto a promover sus funciones, mediante el empoderamiento de esta institución para dirimir conflictos individuales. El proyecto de ley será presentado al Parlamento para su adopción, al final de este año.

En conclusión, el Gobierno está haciendo todo lo posible para promover el ejercicio de la libertad sindical y celebrar consultas con los interlocutores sociales. El orador hizo un llamamiento a una firme y estrecha colaboración con dichos interlocutores para crear un entorno pacífico y una armonía laboral en beneficio de los intereses de las personas y del desarrollo económico. Se requiere un tiempo suficiente para aplicar las recomendaciones. El Gobierno se compromete a comunicar a la Comisión de Expertos, a su debido tiempo, información detallada sobre las observaciones formuladas por los mencionados interlocutores.

Los miembros trabajadores destacaron que la aplicación del Convenio había sido examinada por la Comisión de la Conferencia en 2007, 2010, 2011, 2013, 2014 y 2016. No obstante, el Gobierno ha seguido coartando la libertad de los sindicatos o prohibiéndoles en la práctica el ejercicio de su derecho de sindicación. Desde 2016, la situación ha empeorado sustancialmente. El Gobierno ha cercenado la libertad de sindicación mediante una legislación sumamente represiva. Tal vez la más nociva entre estas leyes fue la nueva LTU, adoptada el 17 de mayo de 2016. Las observaciones y solicitudes directas de la Comisión de Expertos así como las observaciones formuladas por la misión de contactos directos de la OIT señalan inequívocamente que hay numerosas disposiciones de esta ley que vulneran el Convenio, aunque el Gobierno afirme que se encuentra en total consonancia con él. Entre estas disposiciones, por ejemplo, cabe citar los requisitos impuestos a los dirigentes sindicales y la fijación de un quórum para la toma de decisiones; y las disposiciones que facilitan la disolución de un sindicato. Los docentes siguen sin poder constituir un sindicato y los trabajadores de la economía informal, incluidos los trabajadores domésticos, siguen excluidos en la práctica de la protección legislativa. Pese a que el Gobierno sugirió que se registren como ONG, esto no ha garantizado el reconocimiento de derechos sindicales a estos trabajadores. Afirmaron que les preocupa lo sumamente engorroso que pueden llegar a ser los trámites de inscripción en el registro que establece la LTU y su reglamento de aplicación. Esta reglamentación exige a los solicitantes que cumplieren numerosos formularios con información excesiva, mucha de la cual es innecesaria y afecta no sólo a los trabajadores, sino también a su familia. En muchos casos, ni el Gobierno ni el empleador han proporcionado a los trabajadores la información que necesitan para completar sus solicitudes. Algunas son denegadas por errores tipográficos sin importancia, por razones no previstas en la legislación o sin ninguna justificación en absoluto. Debido a que la ley prohíbe, bajo pena de sanción, a los sindicatos efectuar actividad alguna antes de su inscripción en el registro, las demoras excesivas o las denegaciones arbitrarias han impedido a los trabajadores ejercer sus derechos fundamentales en virtud del Convenio. Tanto es así que el procedimiento de registro es arbitrario y conlleva una solicitud previa de autorización. Además, una vez inscrito el sindicato, éste tiene que presentar todos los años al Gobierno una lista completa de sus actividades a fin de poder conservar su certificación de registro. Esto constituye una injerencia extraordinaria en las actividades sindicales y una violación del Convenio. A los miembros trabajadores les preocupan gravemente también las disposiciones que contiene la LTU sobre el carácter más representativo de una organización sindical. Únicamente un sindicato que goce de la condición de más representativo, que cuente con la adhesión de al menos el 30 por ciento de los trabajadores, podría representar a los trabajadores en reclamaciones o conflictos laborales ante el Consejo de Arbitraje o los tribunales, o negociar colectivamente en su nombre. Esta disposición incurre en una flagrante vulneración del principio de libertad sindical. Además, el hecho de que el Gobierno no haya reglamentado esta cuestión ha propiciado que los sindicatos no hayan obtenido un certificado de organización sindical más

representativa y, en consecuencia, que no hayan presentado reclamaciones ante el Consejo de Arbitraje ni ante los tribunales. Esta situación ha conducido a una acentuada disminución del número de casos planteados ante el Consejo de Arbitraje, lo que ha privado a los trabajadores de recursos contra violaciones de la legislación del trabajo. Además, los sindicatos no han podido negociar colectivamente y los convenios colectivos vigentes expiraron sin que ningún sindicato gozara del derecho a renegociarlos.

El proyecto de ley sobre mecanismos de arbitraje en conflictos laborales podría dar lugar a un procedimiento demasiado largo que exija a los trabajadores y sindicatos tener que someterse a múltiples e innecesarios niveles de resoluciones judiciales. Otra preocupación, más amplia y de carácter contextual, se refiere a la falta de independencia del sistema judicial. Todas las partes han considerado al Consejo de Arbitraje como digno de confianza y neutral. No obstante, la ley prevé encuadrarlo dentro de los tribunales del trabajo recién creados, que tienen más posibilidades de estar sujetos al ejecutivo. Además, el proyecto de ley prevé multas excesivas, que recaen desproporcionadamente sobre los trabajadores y que tipifican como delito el ejercicio pacífico de las libertades fundamentales. Incluso la Ley sobre Salario Mínimo impone restricciones rigurosas a los derechos de libertad sindical mediante, por ejemplo, la prohibición sobre cualquier forma de «objeción» al salario mínimo convenido (artículo 26), la prohibición de realizar una investigación independiente sobre el salario mínimo (artículo 23). Además, el Gobierno siguió incoando causas penales contra los dirigentes sindicales mediante imputaciones que los tribunales, cuya falta de independencia es bien conocida, mantienen indefinidamente. Los dirigentes sindicales son obligados a presentarse constantemente antes los tribunales, lo que limita su libertad de movimiento. Estas acusaciones pendientes hostigan e intimidan a los dirigentes sindicales. Desde 2014, 25 dirigentes de la Confederación del Trabajo de Camboya (CLC) o de sus sindicatos afiliados han sido encarcelados. Los miembros trabajadores compartieron la profunda preocupación de la Comisión de Expertos por el hecho de que no se haya imputado a nadie como responsable de los actos violentos cometidos contra quienes tomaron parte en las protestas, en enero de 2014, en las que se reivindicaba un aumento de los salarios y que se saldaron con la muerte de cinco personas, docenas de heridos graves y 23 arrestos. En ese sentido, los miembros trabajadores instaron a que se lleve a cabo una investigación fidedigna e independiente. El Gobierno afirmó que los comités creados a estos efectos han concluido sus informes, que aún no han sido publicados. Los miembros trabajadores, al igual que la Comisión de Expertos y la misión de contactos directos, instaron al Gobierno a publicar sus resultados y conclusiones. Además, el asesinato de Chea Vichea y Hy Vuthy sigue sin resolverse desde hace una década. Para poner fin a la impunidad, el Gobierno ha de concluir estas investigaciones y llevar a los culpables ante la justicia, sin más demora.

El Gobierno ha seguido limitando el derecho a la protesta pública. Se impidió la manifestación de alrededor de 2 000 trabajadores que celebraban el Día del Trabajo con una serie de reivindicaciones, en particular, un salario mínimo más elevado y el fin del acoso sindical. Los miembros trabajadores recalcaron una vez más que los trabajadores siguen siendo sancionados o despedidos por ejercer sus actividades sindicales. Estas violaciones del Convenio apenas son objeto de investigaciones y los trabajadores rara vez obtienen reparación por ellas, ni siquiera cuando el Consejo de Arbitraje falla en su favor. Por último, los miembros trabajadores reiteraron que el Comité de Libertad Sindical consideró que «los contratos de trabajo de duración determinada no deberían ser utilizados de manera deliberada con fines antisindicales [...] y que, en ciertas

circunstancias, el empleo de trabajadores con sucesivas renovaciones de contratos de duración determinada durante varios años puede obstaculizar el ejercicio de los derechos sindicales». El Gobierno ha tratado reiteradamente de poner en entredicho las decisiones del Consejo de Arbitraje (cuya interpretación de la ley prohíbe los contratos de duración determinada que superen un máximo de dos años) prolongando la duración de éstos por un plazo superior a dos años. En conclusión, los miembros trabajadores instan encarecidamente al Gobierno a respetar en la legislación y en la práctica el cumplimiento del Convenio.

**Los miembros empleadores** recordaron que la Comisión ha examinado la aplicación del Convenio por Camboya durante varios años. No hay ningún elemento nuevo en cuanto al fondo del caso y todas las cuestiones se han analizado anteriormente. Señalaron que una misión de contactos directos visitó el país y que deseaban que su informe se distribuyera. Recordaron que este caso tiene relación con las siguientes cuatro cuestiones: 1) la investigación de la violencia que han sufrido varios sindicalistas y del asesinato de algunos, que está sin resolver; 2) cuestiones de índole legislativa; 3) el hecho de que no se reconozca debidamente el derecho de sindicación del personal docente, los funcionarios públicos, los trabajadores domésticos y de la economía informal, y 4) la independencia del Poder Judicial. En relación con el primer punto, desde 2014, una gran cantidad de dirigentes y activistas sindicales han sido acusados de delitos penales por la realización de actividades sindicales, y aumentó el número de requerimientos judiciales y órdenes de movilización contra sindicatos y trabajadores pronunciadas en conflictos laborales que limitan las actividades sindicales y las huelgas. Se han presentado gran cantidad de alegatos relacionados con el persistente uso de violencia por la policía contra los trabajadores durante actos de protesta. Es necesario elaborar un marco para el ejercicio de los derechos de libertad sindical. Por consiguiente, los miembros empleadores alentaron al Gobierno y a los interlocutores sociales a estudiar la experiencia de otros países en este ámbito. En lo que respecta a las recomendaciones formuladas hace tiempo de emprender investigaciones independientes y rápidas sobre el asesinato de tres dirigentes sindicales, tomaron nota de la información proporcionada por el Gobierno sobre la creación, en agosto de 2015, de una comisión interministerial de investigaciones especiales específica.

En relación con los incidentes ocurridos durante las huelgas y manifestaciones que tuvieron lugar el 2 y 3 de enero de 2014, y que dieron lugar a graves actos de violencia y agresiones, muerte y detención de trabajadores, así como a supuestas irregularidades en los correspondientes procedimientos judiciales, el Gobierno aportó información sobre las actividades de los tres órganos y señaló, más concretamente, que: i) la Comisión de Evaluación de Daños evaluó los daños producidos por los disturbios y la necesidad de pagar indemnizaciones; ii) la Comisión de Investigación de la Violencia Vial Veng Sreng llegó a la conclusión de que la violencia fue más una revuelta civil que una huelga, y iii) la Comisión de Estudio de los Salarios Mínimos de los Trabajadores del Sector Textil y del Calzado pasó a ser la Comisión consultiva del trabajo, de carácter tripartito, que brinda asesoramiento sobre la promoción de las condiciones de trabajo, incluida la fijación del salario mínimo. Los miembros empleadores cuestionaron si examinar esto todos los años constituye la mejor forma de aprovechar los debates de la Comisión de la Conferencia. Al tiempo que consideraron que los asesinatos tienen relación con la libertad sindical, sólo si puede demostrarse que fueron cometidos para impedir el ejercicio de esa libertad, ya que de lo contrario deberían tratarse como actos delictivos, e instaron al Gobierno a lograr que esas investigaciones tengan resultados fructíferos. En lo que concierne a cuestiones le-

gislativas, tomaron nota de que en mayo de 2016 se promulgó la Ley de Sindicatos y, durante el proceso de redacción, se efectuaron una serie de consultas tripartitas, bipartitas, multilaterales y públicas, y de que los comentarios de la OIT se incluyeron en el proyecto definitivo. Sin embargo, el proyecto no satisface totalmente a los interlocutores sociales. Los empleadores no están de acuerdo con el umbral mínimo que se requiere para la constitución de sindicatos, y los trabajadores no están satisfechos en cuanto al ámbito de aplicación de la ley, que excluye a los funcionarios públicos. La CSI ha planteado también las siguientes cuestiones relacionadas con la nueva Ley de Sindicatos, según señaló la Comisión de Expertos: requisitos inapropiados para dirigentes y funcionarios, como edad, alfabetización, expedientes de sentencias y residencia permanente; asuntos como el quórum exigido para tomar decisiones, que deberían definir los propios sindicatos; la necesidad de modificar el artículo relativo a la disolución de sindicatos; los procedimientos de registro; y el reconocimiento de los sindicatos más representativos. Señalaron que se trata de cuestiones válidas que deberían examinarse. Por lo tanto, es lamentable que no se hayan proporcionado más detalles. Sin esta información, sólo puede recomendarse que se pongan todos los hechos en conocimiento de las autoridades competentes para que puedan examinarse estas cuestiones.

En lo que respecta a los derechos sindicales y las libertades civiles, recuerdan que el artículo 2 del Convenio garantiza el derecho de los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción, a constituir organizaciones, así como el de afiliarse a ellas. Esto significa que se garantiza que todos gocen del derecho de constituir organizaciones profesionales, y afiliarse a éstas, en particular los funcionarios y empleados de la administración pública, tanto si se desempeñan en la administración del Estado a nivel central, regional o local, como si están empleados en organismos encargados de prestar servicios públicos importantes o trabajan en empresas de carácter económico pertenecientes al Estado. Tomaron nota de la indicación del Gobierno de que el artículo 36 del Estatuto Común de los Funcionarios Públicos garantiza los derechos de libertad sindical a los funcionarios públicos designados para ocupar un puesto permanente en la función pública, el artículo 37 de la Ley de Educación garantiza estos derechos al personal docente y la LANGO establece también los derechos de libertad sindical. Sin embargo, los miembros empleadores consideraron que algunas disposiciones de la LANGO vulneran los derechos de libertad sindical de los funcionarios públicos al supeditar el registro de las asociaciones a la autorización del Ministerio del Interior, lo cual contraviene lo dispuesto en el artículo 1 del Convenio. Observaron además que esta ley no incluye disposiciones que reconozcan a las asociaciones de funcionarios públicos el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente a sus representantes, organizar sus actividades y formular sus programas sin injerencia de las autoridades públicas, y el derecho de afiliarse a federaciones o confederaciones, incluso en el ámbito internacional. Esto ha generado una situación potencialmente ambigua en la que podrían producirse formas de aplicación del Convenio distintas y contradictorias. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, adopte las medidas adecuadas, mediante incluso la modificación urgente de la legislación, para garantizar que los funcionarios públicos, comprendido el personal docente que no está cubierto por la LTU, gocen plenamente de sus derechos de libertad sindical. En cuanto al último punto, si bien la función del Poder Judicial no está regulada en el Convenio, encomiaron al Gobierno por los avances logrados en la redacción de las directrices sobre el funcionamiento del Tribunal del Trabajo y de la Cámara del Trabajo. El Gobierno había indicado que, con la asistencia técnica de la OIT, la ley de procedimiento del Tribunal del

Trabajo se encontraba en fase de redacción, y que se proponía consultar a los interlocutores sociales antes de fin de este año para garantizar que el sistema de solución de diferencias sea rápido, gratuito y justo. Instaron al Gobierno a concluir esa labor mediante consultas exhaustivas con los interlocutores sociales.

En conclusión, señalaron que no hay nueva información aparte de la diversidad de nuevos alegatos. Para arrojar luz sobre estas cuestiones debería publicarse el informe de la misión de contactos directos porque puede servir de base para seguir avanzando.

**El miembro trabajador de Camboya** declaró que desde la entrada en vigor de la LTU, en mayo de 2016, la libertad sindical se ha reducido más. Se ha establecido toda una nueva serie de requisitos como, por ejemplo, el tipo de información que se debe comunicar que incluye la tarjeta de trabajo, el número de la seguridad social, los nombres de los dirigentes y sus números de teléfono, e información detallada sobre el cónyuge, los padres y los niños. Declaró que dichos requisitos son excesivos, injustificados e intimidatorios. Ahora, el registro de un sindicato puede bloquearse sencillamente por no haber proporcionado la información exigida. En algunos casos, los funcionarios del Gobierno retrasan el registro devolviendo los documentos para su corrección una y otra vez. Además, se deberían comunicar al Ministerio las cuentas bancarias, los estados financieros, y los informes de actividad para conservar el estatus de sindicato registrado. Los sindicatos y las personas pueden ser procesados por incitar a la protesta si se oponen al nivel del salario mínimo aprobado por el Consejo de Salarios. En resumen, se ha menoscabado el derecho de los sindicatos de gestionar su funcionamiento y realizar actividades. La negociación colectiva y las negociaciones para resolver conflictos colectivos se han paralizado desde la aprobación de la LTU. El Departamento del Trabajo y el Consejo de Arbitraje han impedido a sindicatos presentar casos de conflictos colectivos en nombre de sus miembros o bien porque no conservan el estatus de sindicato registrado o bien porque ya no son el sindicato más representativo. Los empleadores han aprovechado la situación para rechazar la negociación de convenios colectivos o la resolución de conflictos. Indicó que el problema presentado ante la Comisión tiene más bien relación con la aplicación de este nuevo texto legislativo, que con la falta de regulaciones ministeriales. El hecho de que no se disuelvan sindicatos no significa que los sindicatos puedan funcionar y desempeñar su labor libremente. Mientras la LTU siga en vigor, la amenaza de ser periódicamente procesados por «actuación ilegal» pesará sobre los sindicatos y los sindicalistas. Además, en aras de preservar la «paz legal», los sindicatos pueden perder el derecho de representar los intereses de sus miembros en el lugar de trabajo. Los requisitos relativos a la edad, el nivel de alfabetización y la ausencia de antecedentes penales, exigidos a los dirigentes sindicales, han descartado a cierto número de sindicatos del sector informal. Diversos trabajadores del sector informal no pudieron presentar su información de empleo y fueron en efecto excluidos. Además, no se han tomado medidas para modificar el Estatuto común de los funcionarios públicos ni la Ley de Educación para garantizar la igualdad de derechos de los funcionarios públicos y los docentes. Los empleadores han seguido utilizando contratos de empleo de corta duración y despidiendo a trabajadores por afiliarse a un sindicato. El acoso judicial persiste y la violencia sigue quedando impune. El Gobierno ha hecho poco para garantizar la protección de los sindicatos y poner al día los casos de arbitraje atrasados, como los casos relativos a los laudos que indicaban la reintegración presentados el año pasado por los centros nacionales ante la Comisión. En su lugar, las autoridades y los empleadores utilizan la LTU para cuestionar el estatus legal o la representatividad de los sindicatos. Los sindicalistas realmente temen que el

proyecto de ley sobre el procedimiento del tribunal laboral impedirá aún más a los sindicatos minoritarios presentar conflictos colectivos. Con los procedimientos obligatorios de resolución de conflictos, se menoscabará aún más el derecho de los sindicatos a declarar una huelga. En lo que se refiere a la libertad sindical y el respeto de los derechos sindicales, la situación no ha mejorado desde que la Comisión la examinó por última vez. El Gobierno debe enmendar las disposiciones de la LTU para asegurar su conformidad con el Convenio, desestimar todos los cargos contra trabajadores y dirigentes sindicales, y resolver los casos de reintegración. Por último, el Gobierno también debe tomar medidas para asegurar que, de manera justa, independiente y transparente, se investiguen los casos de asesinato anteriormente señalados, se castigue a los autores y se ofrezcan las indemnizaciones establecidas por la ley.

**El miembro empleador de Camboya** recordó que desde que la Comisión discutió el caso de Camboya en 2010, el Gobierno ha hecho gala de compromisos firmes. En marzo de 2017 visitó el país una misión de contactos directos que en mayo formuló recomendaciones para mejorar la situación, con lo que antes de la Conferencia el Gobierno no dispuso de tiempo suficiente para aplicarlas. En lo que respecta a la recomendación relativa a ejercer la libertad sindical en un clima exento de intimidaciones y violencia, la Comisión de Expertos debería indicar el espacio de tiempo en que debe llevarse a cabo este proceso dado el breve plazo transcurrido desde que se adoptaron las recomendaciones. La recomendación relativa al derecho de sindicación para todos los trabajadores, incluidos los docentes y los funcionarios públicos, los trabajadores domésticos y los trabajadores de la economía informal, también requiere tiempo, pues ponerse a trabajar con organizaciones representativas de los trabajadores o consultar con ellas y preparar lo necesario para la asistencia técnica de la OIT requiere uno o dos años. La recomendación de modificar la LTU también requiere tiempo, al igual que las recomendaciones relativas a la aplicación del Convenio en la práctica. El orador consideró que este caso no se debería volver a seleccionar en 2018.

**El miembro gubernamental de Malta**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, así como Montenegro, ex República Yugoslava de Macedonia, Serbia, Albania, Bosnia y Herzegovina y Noruega recordaron que este caso había sido objeto de estudio en la Comisión de la Conferencia en 2016 y se congratularon de que, tal como había solicitado la Comisión de la Conferencia, hubiera tenido lugar una misión de contactos directos. No obstante, expresó su profunda preocupación por las alegaciones de los trabajadores que recoge el informe de dicha misión, en particular, el uso reiterado de la violencia por parte de la policía contra los trabajadores durante las acciones de protesta y el aumento del número de requerimientos judiciales y órdenes de movilización contra los sindicatos concedidas en conflictos laborales con objeto de restringir las actividades sindicales. Afirmó que el Gobierno debería facilitar más información sobre estas alegaciones. El miembro gubernamental pidió asimismo al Gobierno que adoptara medidas urgentes y concretas para atender a la petición de la Comisión de Expertos para que vele por que se respeten plenamente los derechos sindicales de los trabajadores y para que los sindicalistas puedan ejercer sus actividades en un clima desprovisto de intimidación y riesgos. Añadió que la Comisión de la Conferencia había pedido también al Gobierno que emprendiera investigaciones exhaustivas y diligentes sobre los asesinatos de dirigentes sindicales en 2004 y 2007, así como sobre otros incidentes violentos contra activistas sindicales, con el fin de hacer comparecer ante la justicia a los culpables de estos crímenes y a sus instigadores. Afirmó que sigue preocupando que pese al establecimiento de una comisión interministerial especial, no se hayan registrado progresos concretos en

esta materia. En consecuencia, instó al Gobierno a que transmita la información solicitada por la Comisión de Expertos sobre el resultado de la investigación sobre estos casos. Además, se pidió al Gobierno información relativa a las conclusiones de las comisiones establecidas para investigar la muerte, las lesiones y el arresto de los manifestantes en la protesta que tuvo lugar el 2 y 3 de enero de 2014, tras una manifestación a causa de un conflicto laboral. La intervención de la policía debería ser proporcional a la amenaza de alteración del orden público. Además, en vista de que preocupa que algunos aspectos de la LTU puedan no estar en consonancia con el Convenio, invitó al Gobierno a seguir colaborando con la OIT para velar por que esta ley se atenga a lo dispuesto en el Convenio. Por último, tomó nota con interés de que se está redactando actualmente, con apoyo de la OIT, la Ley de Procedimiento del Tribunal Laboral. Alentó al Gobierno a consultar con los interlocutores sociales sobre esta ley y a adoptarla a la mayor brevedad, a fin de garantizar la independencia y efectividad del sistema judicial y asegurarse de que se respetan y aplican los derechos de libertad sindical de los trabajadores. Y afirmó que, en el marco del Sistema de Preferencias Generalizadas de la UE, es importante también que Camboya haya adoptado medidas concretas y duraderas para garantizar la observancia de los derechos fundamentales del trabajo.

**El miembro gubernamental de Tailandia**, haciendo uso de la palabra en nombre de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), se felicitó de los progresos conseguidos en la aplicación del Convenio y tomó nota de los esfuerzos continuos hechos por el Gobierno para asegurar y promover la libertad sindical, de conformidad con las normas internacionales del trabajo. Alentó al Gobierno a que adopte las medidas apropiadas para aplicar las recomendaciones de la misión de contactos directos. Destacando el papel esencial que desempeña el diálogo social en la promoción de la armonía en las relaciones del trabajo, alentó al Gobierno y a los interlocutores sociales a que sigan recurriendo al diálogo social en todos los niveles para promover la libertad sindical. A la luz de los progresos hechos por el Gobierno, pidió a la Comisión que le dé el tiempo suficiente para una revisión apropiada y para la aplicación efectiva de las recomendaciones de la misión de contactos directos.

**Una observadora en representación de IndustriALL Global Union** recordó que tanto la LTU y su implementación siguen suscitando graves preocupaciones en lo que respecta a su conformidad con el Convenio núm. 87 y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y que el Gobierno ha adoptado pocas medidas para hacer cumplir las leyes que protegen a los sindicatos. Existe un retraso en los laudos arbitrales que continúa obstaculizando la reincorporación de los sindicalistas independientes que fueron ignorados impunemente por los empleadores. La Confederación del Trabajo de Camboya (CLC) informó de una acumulación de laudos arbitrales no aplicados que afecta al menos a 2 826 miembros (de los cuales 2 584 pertenecen al sector textil) que esperan su reincorporación desde 2013. Es inquietante que los empleadores utilicen las causas civiles para eludir los laudos arbitrales, y el hostigamiento judicial para poner término al contrato de dirigentes sindicales que tienen que probar la discriminación antisindical ante el tribunal civil en donde raramente se examinan las disposiciones pertinentes de la ley del trabajo. La ejecución de laudos arbitrales ha sido lamentablemente baja en comparación con la tasa de retiros de trabajadores que no pueden permitirse esperar años para lograr su reincorporación. En muchos de estos casos, los sindicatos se han visto obligados a iniciar una huelga para presionar a los empleadores a fin de que procedan a la reincorporación, seguido de múltiples cargos penales en su contra que eran indefinidos. La nueva legislación que se está elaborando, a saber la Ley de procedimiento para la

solución de conflictos laborales podría ser utilizada por el Gobierno como una herramienta administrativa para controlar y castigar más a los sindicatos que estén buscando reparación por las violaciones de los Convenios núms. 87 y 98, imponiendo un procedimiento extremadamente engorroso ante los tribunales laborales creados recientemente, que con certeza estarán controlados por el ejecutivo. El procedimiento obligatorio y las disposiciones sobre el sindicato más representativo, así como la designación de los representantes de los trabajadores por parte del árbitro para resolver un conflicto, eliminarían el papel de los sindicatos minoritarios y reducirían considerablemente el espacio de los sindicatos en la organización de sus actividades, incluidas las acciones colectivas. La oradora instó al Gobierno a llevar a cabo un proceso consultivo sobre el proyecto de Ley de Procedimiento para la Solución de Conflictos Laborales que garantice los derechos de los sindicatos minoritarios, asegure que el sistema de justicia es accesible y contemple una solución de conflictos rápida e imparcial, de conformidad con el Convenio. El Gobierno debería aceptar la asistencia técnica de la OIT y una misión tripartita de alto nivel.

**El miembro gubernamental de los Estados Unidos** felicitó al Gobierno por su compromiso continuo con la OIT y sus mandantes, incluso durante la reciente misión de contactos directos. a fin de poner su legislación de conformidad con las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, tomando nota de que aún quedan áreas susceptibles de mejora, señaló su apoyo constante a las conclusiones de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia. En particular, tomó nota de que la Comisión de Expertos indicó que ciertas disposiciones de la LTU no son conformes al Convenio. Recomendó que el Gobierno examine la adopción de las medidas siguientes: modificar la Ley a fin de incluir a los trabajadores que actualmente están excluidos: eliminar los requisitos excesivos para el registro que pueden tener un impacto en la posibilidad de registrar un sindicato o formar federaciones, o interferir en las actividades sindicales; suprimir el requisito de un quórum determinado o de límites mínimos de participación para una votación que pueden interferir en el derecho de un sindicato a redactar su propia constitución y sus propios reglamentos; eliminar los requisitos de alfabetización mínima y edad que obstaculizan el derecho a votar o la posibilidad de presentarse como candidatos; y que garantice que cualquier reglamento de aplicación posterior no limita más la posibilidad que tienen los sindicatos de registrarse, obtener el estatus de organización más representativa, o acceder a los procedimientos de resolución de conflictos. Habida cuenta de los alegatos de que dirigentes y activistas sindicales han sido acusados de delitos penales por participar en actividades sindicales y considerando la información sobre el aumento del número de resoluciones desfavorables en materia de conflictos laborales dictadas para limitar las actividades sindicales, también recomendó que el Gobierno tome medidas para promover un clima libre de violencia, presiones e intimidación para los sindicalistas. Instó al Gobierno a adoptar medidas inmediatas para abordar de manera eficaz las cuestiones relacionadas con el incumplimiento del Convenio, con la asistencia técnica de la OIT y en plena consulta con los interlocutores sociales, y a que empiece por cumplir las recomendaciones de la Comisión de la Conferencia de 2016. También instó al Gobierno a transmitir a la OIT un informe sobre los progresos realizados en sus esfuerzos para adoptar la ley de procedimiento del Tribunal Laboral.

**La miembro trabajadora del Japón** indicó que el Gobierno debería esforzarse por crear un entorno que permita a los sindicalistas desempeñar su labor sin temor a que se les imputen cargos penales injustificados. Se han presentado demandas civiles y penales contra dirigentes sindica-

les por diferentes razones, como obstrucción de la actividad empresarial, interrupción del tráfico o incitación a la huelga. Las acciones judiciales han permitido que se mantengan los cargos indefinidamente. Además, los dirigentes sindicales han sido objeto de citaciones irregulares y acoso judicial con el objetivo de intimidarlos y moderar las actividades sindicales. Se dio el ejemplo de cinco activistas que fueron llevados ante los tribunales por una empresa de confección textil por organizar una huelga y el de tres activistas que fueron detenidos durante un mes tras tomar parte en una protesta en la que se pedía la reincorporación de varios conductores de autobuses despedidos. Se han imputado cargos a los dirigentes de la Confederación Sindical de Camboya por delitos en relación con una manifestación, a pesar de que no asistieron a dicha manifestación. En varios casos, las empresas han presentado cargos por pérdidas de beneficios, pérdidas que a veces han alcanzado hasta los 60 000 dólares de los Estados Unidos. Indicó que los empleadores tienden a recurrir a los tribunales civiles para eludir la ley e invalidar los laudos de los consejos de arbitraje. Instó al Gobierno a tomar medidas para prevenir la criminalización de los dirigentes sindicales.

**La miembro gubernamental de Suiza** indicó que Suiza reconoce el procedimiento transparente e inclusivo utilizado por el Gobierno para adoptar la Ley de Sindicatos, en particular las consultas con el partido de la oposición y la organización de un foro público en marzo de 2016. Sin embargo, ciertas disposiciones de la legislación siguen siendo preocupantes y cabe deplorar que las solicitudes realizadas anteriormente hayan quedado sin respuesta ya que siguen siendo de actualidad: ofrecer la posibilidad de ejercer la libertad sindical en un clima exento de violencia y de intimidaciones, poner la legislación y la práctica en conformidad con el Convenio y procesar a los autores de asesinatos y actos violentos contra sindicalistas para poner fin a la impunidad. Cabe esperar ahora que la ley de procedimiento del Tribunal Laboral y la Ley de Sindicatos se pongan en conformidad con el Convenio.

**El miembro trabajador de Australia** declaró que el Gobierno ha consentido tácitamente o participado directamente en actos generalizados de discriminación, intimidación y violencia contra los trabajadores organizados y sus representantes. Es un hecho rutinario que se despida a miembros y dirigentes de sindicatos independientes. En el caso de los sindicatos independientes, el despido de los dirigentes electos o los candidatos sindicales, una vez que los empleadores han sido informados de sus identidades, conlleva la desaparición del sindicato. En algunos casos, los sindicatos locales han sido erradicados porque todos o a la mayoría de sus miembros han sido despedidos. Se ha despedido a dirigentes sindicales por «falta grave» y delitos fabricados. Se ha despedido a huelguistas a pesar de que hubieran observado todos los procedimientos. La protección jurídica no se aplica y sigue sin castigarse la utilización de rompehuelgas. En caso de que del Consejo de Arbitraje dicte la reintegración, sencillamente se ignora el laudo, en algunos casos, durante años. Los casos de la Alianza de Sindicatos de Camboya (CATU) y del Sindicato de Trabajadores de la Madera y la Construcción de Camboya (BWTUC) ilustran esta situación. Tres dirigentes de la CATU fueron despedidos y el único que quedó renunció tras recibir amenazas de los representantes de la empresa contra su familia. Tres dirigentes sindicales locales del BWTUC fueron despedidos tras un congreso, más de 60 trabajadores fueron retenidos por un guardia de seguridad para impedirles unirse a una huelga, y otro dirigente fue amenazado con acciones judiciales por robar presuntamente propiedades de la empresa e incitar a la huelga. No se deben tolerar tales casos graves y flagrantes de incumplimiento del Convenio, y el Gobierno debería ser sometido a la mayor supervisión posible.

**La miembro trabajadora de los Estados Unidos**, interviniendo conjuntamente con el Congreso del Trabajo del Canadá, recordó que la LTU prohíbe expresamente a los docentes organizarse. Si bien el Gobierno insiste en que los docentes pueden ejercer su libertad sindical a través de la LANGO, grupos como Human Rights Watch han censurado esta Ley como «diseñada para limitar, en violación del derecho de libertad sindical, las actividades legítimas de la sociedad civil y de los defensores de los derechos humanos». La Comisión de Expertos señaló que la LANGO infringe el Convenio. En realidad, el Gobierno utiliza la LANGO para discriminar políticamente a las organizaciones disidentes. Hace ya seis meses que la Asociación Independiente del Personal Docente de Camboya fue incapaz de asegurar su registro debido a su orientación política contra el partido en el poder. En la práctica, la LTU también prohíbe organizarse a los trabajadores del sector informal. Para poder formar un sindicato, los trabajadores de este sector deben cumplir el requisito de incluir al menos a diez trabajadores empleados en la economía formal por un único empleador. En el marco de ese modelo es sumamente difícil que los trabajadores del sector informal se organicen. Por ejemplo, la BWTUC, que organiza en el sector informal de la construcción, no ha podido registrar ninguno de sus siete sindicatos locales. Esta limitación afecta a la inmensa mayoría de la fuerza de trabajo de Camboya. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos calcula que el 76,7 por ciento de los trabajadores camboyanos trabajan en la economía informal. Más de la mitad de estos trabajadores son mujeres; la totalidad de ellos están marginados. Con respecto a los trabajadores domésticos, la mayoría de los 240 000 trabajadores domésticos del país están obligados a cocinar, limpiar y cuidar a los hijos de sus empleadores entre 8 y 13 horas al día. Trabajan siete días a la semana sin vacaciones. La Red de Trabajadores Domésticos de Camboya, citando un estudio de la OIT, informó de que el 60 por ciento de los trabajadores domésticos gana menos de 50 dólares de los Estados Unidos al mes, mientras que sólo un 4 por ciento gana más de 100 dólares de los Estados Unidos al mes. Para poner esto en perspectiva, investigadores sobre el salario mínimo vital exhortaron a que en 2016 el salario mensual fuera como mínimo de 195 dólares. Es particularmente preocupante que se niegue a quienes trabajan en sectores precarios de la economía informal el derecho de libertad sindical. La Comisión ha comentado repetidamente que la LANGO no prevé la igualdad de derechos sindicales para los funcionarios públicos y los trabajadores informales. La LANGO no es una alternativa a modificar las leyes aplicables para la protección plena del derecho a organizarse de estos trabajadores. La oradora exhortó al Gobierno a que garantice que todos los trabajadores camboyanos disfruten de las protecciones reconocidas por el Convenio.

**La miembro empleadora de Australia** apoyó las declaraciones realizadas por los miembros empleadores y por el miembro empleador de Camboya. Indicó que si bien una misión de contactos directos visitó el país en marzo de 2017, su informe no fue entregado hasta mayo de 2017. De extractos tomados del informe compartido por el miembro empleador de Camboya puede deducirse que se ha consultado a todas las partes sobre los asuntos pendientes discutidos por la Comisión. El informe no ha desvelado pruebas de intimidaciones ni de violencia en el entorno actual. Además, los empleadores han informado de que la legislación fija en diez el número mínimo de afiliados necesario para el registro de un sindicato de empresa, número que es inferior al sugerido inicialmente. La ausencia de intimidaciones o de discriminación queda evidente ante la existencia de 3 400 sindicatos de empresa registrados. La oradora recomendó que se publique el informe de la misión de contactos directos, permitiendo que se cierre este caso y, en caso de necesidad, que se reabra de nuevo.

**La miembro trabajadora de Francia**, expresándose asimismo en nombre de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, declaró que la libertad sindical plantea muchos problemas a Camboya que impactan de lleno en la capacidad de negociación colectiva de los trabajadores y, en consecuencia, en sus condiciones de trabajo y en sus salarios. Si bien el Estado es garante de la aplicación de las normas internacionales del trabajo, las empresas no están exentas de responsabilidad, sobre todo por tener el deber de vigilancia a lo largo de su cadena de suministro. Desafortunadamente, una gran empresa de la construcción pisotea alegremente los derechos fundamentales de los trabajadores, mediante la empresa común con la que opera en los tres aeropuertos del país y que, en 2012, aportó, de manera unilateral, modificaciones sustanciales al convenio colectivo vigente, en detrimento de las tres organizaciones sindicales representadas en esos sitios. Debido a que se quiso introducir la polivalencia en los empleos, la empresa comenzó a acosar a los trabajadores para que firmaran por separado una carta llamada «voluntaria», que suprime todas las garantías obtenidas para el período del acuerdo que abarca 2011-2013. Amenazas, intimidaciones, cartas de advertencia, discriminaciones, fueron lo habitual para estos trabajadores que rechazaban ver sus derechos así denegados. La empresa entonces contrató nuevos empleados polivalentes a quienes se prohibió revelar los términos de sus contratos de trabajo a los tres sindicatos signatarios del Acuerdo sobre la escala salarial y la descripción de tareas 2004-2013 y del Acuerdo 2011-2013. Los trabajadores han visto aumentar su volumen e intensidad de trabajo, reducirse drásticamente la contabilidad de las horas extraordinarias, desaparecer las perspectivas de ascenso y las bonificaciones, y bajar los salarios de las dos terceras partes. En el aeropuerto de Siem Reap, la empresa prohibió las huelgas, recurriendo regularmente a contratos de duración determinada para romper las huelgas. La responsabilidad social de las empresas con carácter voluntario y, en este caso, de una multinacional francesa, es claramente insuficiente para garantizar los derechos fundamentales, en el marco de las cadenas de suministro mundiales. Es conveniente instar al respeto de los derechos fundamentales por las multinacionales en las cadenas de suministro, al respeto de las normas internacionales del trabajo y al respeto de los principios de las Naciones Unidas relativos a las empresas y a los derechos humanos, y apoyar una norma de la OIT sobre el trabajo decente en las cadenas de suministro. La oradora concluyó declarando su apoyo a la iniciativa del Gobierno del Ecuador de un tratado vinculante de las Naciones Unidas relativo a las empresas y a los derechos humanos.

**La miembro trabajadora de la República de Corea** recordó que, durante el examen del caso en la Comisión de la Conferencia en 2016, ya se refirió a la creciente utilización de contratos de duración determinada (FTC) en la industria del vestido, lo que generó una inseguridad en el empleo y socavó la libertad sindical. Además del sector del vestido, la utilización de FTC ha pasado a ser una práctica extendida en otros sectores. De conformidad con la legislación nacional, la duración de FTC no puede superar un período de dos años. Sin embargo, en la práctica, los empleadores ignoran esto, asegurando la autorización de los funcionarios del MLVT o logrando que los trabajadores firmen una renuncia y prometiéndoles un cinco por ciento de indemnización por despido al finalizar sus FTC. Aunque la ley prohíbe la no renovación de los FTC en base a la discriminación antisindical, los trabajadores pueden estar sujetos a la no renovación del contrato por cualquier razón. La extendida utilización de FTC permite que los empleadores discriminen y despidan a dirigentes sindicales y a afiliados con impunidad. A este respecto, se refirió a algunos ejemplos relacionados con el sector del vestido, la industria cervecera y otras empresas industriales. Instó al Gobierno a que garantice que la aplicación de los artículos 67, 73 y 75

de la legislación laboral, relativos a la restricción de la utilización de FTC, esté asegurada por el Gobierno, con miras a garantizar que los trabajadores puedan ejercer libremente sus derechos sindicales.

**El representante gubernamental** agradeció a sus colegas de la ASEAN su apoyo y aliento de cara a una mejor libertad sindical en Camboya, agradeciendo asimismo a los delegados sus constructivas contribuciones y apoyo a la mejora de la aplicación del Convenio y al cumplimiento de un programa ambicioso para promover el trabajo decente en el país. El Gobierno continuará desarrollando un marco jurídico sólido, garantizando una aplicación más eficaz de la legislación, y a través del diálogo social a todos los niveles se lograrán unas relaciones laborales armoniosas. La asistencia técnica sigue siendo una estrategia clave en materia de aplicación. El Gobierno acogerá con satisfacción que en su momento se le brinde un mayor apoyo para aplicar las recomendaciones de la misión de contactos directos. Se está estableciendo una comisión nacional de seguimiento de la aplicación de los convenios internacionales del trabajo ratificados por Camboya, de conformidad con la notificación núm. 432, del Gobierno Real de Camboya, emitida el 29 de mayo de 2017. Al tiempo que reiteró el compromiso del Gobierno de informar oportunamente sobre todo progreso realizado, indicó que se requiere un margen de tiempo suficiente para aplicar las recomendaciones de la misión de contactos directos.

**Los miembros empleadores** declararon que la Comisión ha recibido gran cantidad de información, parte de la cual es nueva a pesar de que la mayoría no lo es. La discusión ha confirmado que hay una buena comprensión de las cuestiones de que se trata. El informe de la misión de contactos directos capta la esencia del caso y resume las recomendaciones que se han hecho a lo largo de algunos años. El Gobierno debería tratar de obtener asistencia técnica de la OIT para ocuparse de las cuestiones pendientes; los comentarios de la Comisión de Expertos deberían servir de orientación en este proceso. Los miembros empleadores también alentaron al Gobierno a que, a través de consultas tripartitas, normalice efectivamente el que todas las organizaciones y todos los trabajadores puedan afiliarse a organizaciones de su propia elección. Las preocupaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores con respecto a la LTU deben ser abordadas mediante el diálogo social, con el que el Gobierno ha manifestado su pleno compromiso. Igualmente, las recomendaciones de la misión de contactos directos relativas al ejercicio del derecho a emprender acciones colectivas deberían tratarse a través del diálogo tripartito. Al respecto, los empleadores recordaron su desacuerdo con las opiniones de la Comisión de Expertos acerca del Convenio núm. 87 y el derecho de huelga. Recordaron también la declaración del Grupo Gubernamental de marzo de 2015, según la cual «el alcance y las condiciones de este derecho están reglamentados a nivel nacional». En general, el diálogo social es la vía de acción preferible. Debería darse al Gobierno tiempo para ocuparse de estas cuestiones internamente.

**Los miembros trabajadores** subrayaron que cada año las cosas siguen siendo notablemente parecidas. Sigue habiendo actos impunes de violencia de policías y de matones contra sindicalistas. Periódicamente tienen lugar despidos antisindicales de trabajadores que no son objeto de reparación ni de sanción. Continúa el acoso y la intimidación de empleadores y de funcionarios a dirigentes sindicales y activistas. A los trabajadores que se reúnen en concentraciones pacíficas se les envía una falange de policías fuertemente armados. El marco jurídico que regula los sindicatos está muy lejos de ser conforme con el Convenio. Los miembros trabajadores recalcaron que el clima de violencia y de asesinatos de sindicalistas constituye un grave obstáculo a la libertad sindical, como repetidamente pone de



relieve la Conferencia Internacional del Trabajo. Una resolución adoptada en 1970 declaraba que «la libertad sindical no tiene ninguna eficacia si los sindicalistas no cuentan con la protección de las libertades civiles fundamentales». La LTU y las nuevas leyes propuestas hacen que Camboya cumpla aún menos con sus obligaciones legales. El Gobierno está utilizando nuevas leyes y reglamentos para negar el registro a los sindicatos que no están alineados con el partido político en el poder. Los sindicatos no registrados están considerados ilegales y se puede sancionar a sus dirigentes por llevar a cabo una actividad sindical legítima sin tener el registro, incluso cuando ha sido denegado arbitrariamente. Se utilizan habitualmente contratos de duración fija para frustrar a los sindicatos. Esos problemas se exageran con la altísima politización del poder judicial. Los miembros trabajadores tomaron nota con interés del informe de la misión de contactos directos, que refleja muchas de las preocupaciones planteadas con anterioridad por ellos y por la Comisión de Expertos. No obstante, señalaron que el Gobierno no tiene intención alguna de tomar medidas para resolver las cuestiones que el grupo de los trabajadores, la OIT y otros organismos de las Naciones Unidas han planteado. El informe fue entregado a los mandantes tripartitos en Camboya y fue sorprendente oír decir a alguien que el informe no se había distribuido. Los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que también se enviará a la Comisión de Expertos para que lo examine en su reunión de noviembre de 2017. Instaron al Gobierno a que elabore una hoja de ruta junto con todos los interlocutores sociales con el fin de definir acciones con plazos establecidos para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Expertos y de la misión de contactos directos.

### **Conclusiones**

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión expresó su profunda preocupación por los actos de violencia que provocaron muertes, lesiones y detenciones de trabajadores.

Teniendo en cuenta la discusión, la Comisión pidió al Gobierno de Camboya que:

- asegure que se pueda ejercer la libertad sindical en un clima exento de intimidaciones y de violencia contra los trabajadores, los empleadores y sus respectivas organizaciones;
- facilite a la Comisión de Expertos los informes de las tres comisiones encargadas de las investigaciones de los asesinatos y de la violencia perpetrados contra dirigentes sindicales y se asegure de que los autores e instigadores de esos delitos sean llevados ante la justicia;
- asegure que los actos de discriminación antisindical se investiguen con celeridad y que, si se verificaran, se apliquen medidas correctivas adecuadas y sanciones que sean disuasorias;
- mantenga en revisión la Ley de Sindicatos en estrecha consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores con vistas a encontrar soluciones que sean compatibles con el Convenio núm. 87;
- asegure que los trabajadores puedan registrar sindicatos mediante un proceso sencillo, objetivo y transparente;
- vele por que los docentes, los funcionarios públicos, los trabajadores domésticos y los trabajadores de la economía informal reciban en la legislación y en la práctica una protección acorde con el Convenio núm. 87;
- asegure que todos los sindicatos tengan derecho a representar a sus afiliados ante el Consejo de Arbitraje;
- complete, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, la legislación y reglamentación propuestas sobre conflictos laborales, de conformidad

con el Convenio núm. 87, a fin de garantizar que el sistema de solución de conflictos laborales tenga una sólida base jurídica que le permita conciliar con equidad los intereses y necesidades de los trabajadores y los empleadores involucrados en los conflictos, y

- elabore una hoja de ruta para definir acciones con plazos establecidos a fin de aplicar las conclusiones de esta Comisión.

La Comisión recomendó al Gobierno que recurra a la asistencia técnica de la OIT y que informe a la Comisión de Expertos, antes de su reunión de noviembre de 2017, sobre los progresos realizados.

### **ECUADOR (ratificación: 1997)**

Un representante gubernamental se refirió al terremoto del 16 de abril de 2016 y a sus graves consecuencias y al comienzo de funciones del nuevo Presidente del Ecuador el 24 de mayo de 2017. Reiteró la importancia que el Gobierno asigna a la OIT y a sus órganos de control, así como al cumplimiento de los convenios de la OIT. Manifestó que la nueva administración tiene la intención de fomentar el diálogo con los interlocutores sociales y buscar soluciones conjuntas en temas laborales de manera tripartita. Como cuestión preliminar consideró que los casos de tratamiento grave y urgente debían centrarse en situaciones que revestían tal carácter (violaciones graves de los derechos humanos de los trabajadores sindicalistas o de sus familias) y no en meras cuestiones administrativas como aquellas por las cuales se había convocado al Ecuador. Reiteró el llamado del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) para que la selección de casos obedezca a criterios objetivos y procedimientos transparentes. La situación requiere de un análisis sistemático de toda la estructura legal e institucional aplicable al caso, de tal forma que se permita satisfacer las recomendaciones de la Comisión de Expertos, y tal análisis no se ha verificado en el tratamiento de este caso. Pasando a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, primero, sobre las observaciones respecto de la negociación colectiva en el sector público, expresó que el Gobierno cumple con lo indicado por la Comisión de Expertos al garantizar el derecho de asociación de los trabajadores del sector público, reconociéndose la posibilidad de crear sindicatos. Como prueba de que no se ha eliminado la negociación colectiva en el sector público indicó que la autoridad nacional del trabajo competente ha suscrito 35 contratos colectivos de trabajo a partir de la publicación de las enmiendas constitucionales. Segundo, respecto de los comentarios de la Comisión que indican que no debe imponerse ninguna sanción penal por la participación en una huelga, indicó que el delito de la paralización de un servicio público previsto en el artículo 346 del Código Orgánico Integral Penal en ningún caso afecta el derecho de asociación ni de protesta social, sino que se limita a sancionar la paralización ilegal e ilegítima de un servicio público, lo que está en conformidad con el párrafo 158 del Estudio General de 2012 de la Comisión de Expertos. No existe sanción en caso de huelga, que es un derecho de los trabajadores; sin embargo, en caso de paralización de servicios públicos existe una sanción, en virtud de que dichos servicios son un derecho de la sociedad según el artículo 326.15 de la Constitución. La huelga o manifestación pacífica y dentro del marco del respeto de los derechos de los ciudadanos es un derecho de los trabajadores previsto en la ley, sin menoscabar ningún convenio internacional del trabajo. Tercero, sobre la determinación de los servicios mínimos aceptables para convocar a la huelga, indicó que las instituciones encargadas de determinar los servicios mínimos en caso de divergencia de las partes eran instituciones que cumplían con lo indicado por la Comisión de Expertos. La Inspección del Trabajo es un órgano que ejerce un primer control de legalidad del conflicto y de inmediato se constituye un facilitador de los procesos, con el

acuerdo entre los trabajadores y empleadores. En caso de falta de acuerdo se integra el Tribunal de Conciliación y Arbitraje con representantes de los trabajadores y empleadores, por lo que existe total imparcialidad y participación de las partes en conflicto. Por otra parte, la determinación de los servicios mínimos aceptables para convocar a la huelga es necesaria a fin de garantizar el normal funcionamiento de los servicios básicos. De todas formas, el Gobierno analizará la posibilidad de adoptar las recomendaciones de la Comisión. Cuarto, sobre el arbitraje obligatorio, consideró que el recurso al arbitraje en el conflicto colectivo elimina la posibilidad de la judicialización de los temas sometidos a su conocimiento, permite la participación de las partes en el órgano resolutorio, y genera una disminución de la conflictividad laboral, no existiendo evidencia de que la eliminación del arbitraje disminuya la conflictividad social o afecte a una renegociación sindical. Por último, indicó que el proceso de renuncia obligatoria al empleo con indemnización es un proceso reglado que se sustenta en normas constitucionales y legales para su aplicación y en este contexto no tiene un efecto de discriminación antisindical.

**Los miembros trabajadores** recordaron que, en 2016, la Comisión examinó la aplicación por el Ecuador del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Con respecto a la libertad sindical, se hizo referencia al caso núm. 2970 del Comité de Libertad Sindical, en el que se tomó nota de que el Gobierno ha comenzado a dismantelar gradualmente los derechos colectivos de los trabajadores del sector público. La OIT efectuó una misión técnica al Ecuador en enero de 2015, tras la que formuló una serie de recomendaciones, particularmente sobre el derecho de los funcionarios públicos a constituir los sindicatos que estimen convenientes. Sin embargo, la situación ha empeorado desde entonces. La Comisión de Expertos manifestó su preocupación en repetidas ocasiones acerca de las restricciones al derecho de los trabajadores de constituir sin autorización previa las organizaciones que estimen convenientes en los organismos del Estado. Lamentablemente, el Gobierno no ha modificado el artículo 326.9 de la Constitución, que dispone que, para todos los asuntos relativos a las relaciones laborales en las instituciones del Estado, los trabajadores deben estar representados por una sola organización. Además, a pesar de las numerosas solicitudes de los órganos de control de la OIT y la misión técnica que ésta efectuó en 2015, el Gobierno siguió negándose a inscribir a la Unión Nacional de Educadores (UNE). La UNE solicitó la inscripción en enero y julio de 2016. Sin embargo, ambas solicitudes fueron denegadas. El 18 de agosto de 2016, el Gobierno decretó la disolución del sindicato y la confiscación de sus bienes. Esta decisión suscitó fuertes críticas por parte de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En referencia a las observaciones de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que adoptara medidas para inscribir inmediatamente a la UNE y a que revisara la legislación nacional con el fin de impedir la disolución administrativa de los sindicatos por expresar opiniones sobre economía y política social. El clima antisindical en el sector público se agudizó después de que se impusieran penas de cárcel a funcionarios públicos que hicieron una huelga pacífica en virtud del artículo 346 del Código Orgánico Integral Penal. Lamentablemente, las restricciones del derecho a la libertad sindical no sólo existen en el sector público. La legislación nacional impone requisitos excesivos con respecto al número mínimo de trabajadores exigido para constituir una organización sindical en el sector privado, que aumentó de 15 a 30 mediante una disposición legal introducida en 1985. La mayoría de las empresas del Ecuador tiene menos de 30 trabajadores. El Gobierno justificó la dispo-

ción aduciendo que el número mínimo de trabajadores exigido para constituir un sindicato se mantuvo elevado intencionalmente para velar por el carácter representativo de los comités de empresa. Si bien ello puede ser un razonamiento legítimo en lo que se refiere al reconocimiento de los sindicatos para la negociación colectiva, no es un argumento admisible para la constitución de los sindicatos. Además, la imposición de estrictos plazos para convocar elecciones sindicales vulnera el derecho de los trabajadores a determinar las reglas que regirán la administración y las elecciones de sus sindicatos. Las elecciones sindicales son un asunto interno y deben regirse por los estatutos del sindicato. Por lo tanto, los plazos obligatorios establecidos por ley constituyen una violación del Convenio. Además, los trabajadores que no están afiliados siguen teniendo derecho a postularse como candidatos para integrar el comité de empresa con arreglo al artículo 459.3 del Código del Trabajo. Los miembros trabajadores destacaron que el reglamento de las elecciones de representantes sindicales debe ser establecido por los propios comités, y no impuesto por la ley. Pese a las numerosas solicitudes cursadas por los órganos de control de la OIT, el Gobierno aún no ha ocupado del tema. Los miembros trabajadores están profundamente preocupados por el incumplimiento del Convenio y las recomendaciones específicas de la Comisión de Expertos. Así pues, instan al Gobierno a que aborde seriamente estas cuestiones, que han sido planteadas reiteradamente, y a que participe en un diálogo tripartito a nivel nacional.

**Los miembros empleadores** recordaron primeramente su desacuerdo con la postura de la Comisión de Expertos en relación al Convenio núm. 87 y el derecho de huelga. Asimismo, expresaron que en la declaración de marzo de 2015 realizada por el Grupo Gubernamental se indicaba que «el ámbito y las condiciones de ejercicio de este derecho son regulados a nivel nacional». Mostraron también su preocupación por el presente caso debido al número de veces que éste ha sido examinado y a que afecta a un convenio fundamental. En cuanto a la aplicación del Convenio en el sector público, consideraron peligrosa la afirmación realizada por el Gobierno en la que se expresa que el objetivo del artículo 326.9 de la Constitución es el de evitar la proliferación desordenada de organizaciones laborales, ya que de acuerdo con la Comisión de Expertos, esta postura es contraria al artículo 2 del Convenio. La unicidad organizativa impuesta por ley, ya sea directa o indirectamente, atenta contra los principios de la libertad sindical. Aunque tal unicidad es un objetivo deseable, ésta debe ser decidida por los propios sindicatos utilizando los medios que consideren más adecuados. Sin embargo, también debe tenerse en cuenta que en el artículo 326.7 de la Constitución se garantiza el derecho y la libertad de las personas trabajadoras a formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización. De este modo, requirieron más información al Gobierno para conocer a ciencia cierta si en el Ecuador los trabajadores del sector público gozan en la práctica de dicha garantía constitucional y pueden formar sindicatos sin limitación alguna. En lo relativo al decreto ejecutivo núm. 16, de 20 de junio de 2013, reformado por el decreto núm. 739, de 12 de agosto de 2015, que establece la posibilidad de disolución administrativa de determinadas asociaciones profesionales de servidores públicos, compartieron la opinión de la Comisión de Expertos. Coincidieron en que la naturaleza profesional de estas asociaciones les confiere el carácter sindical necesario para gozar de la protección del Convenio núm. 87 y en que dicha norma viola el artículo 4 del Convenio. En cuanto a las observaciones de la Comisión de Expertos sobre el Código Orgánico Integral Penal, los miembros empleadores decidieron no pronunciarse sobre este tema debido a la reserva expresada al inicio de su intervención. En cuanto a la aplicación del Convenio en el sector privado, recordaron que la Comisión

de Expertos parte del principio de que los trabajadores deben poder crear libremente las organizaciones que estimen convenientes y que la exigencia de un nivel razonable de representatividad para firmar convenios colectivos no es contraria a los convenios de la OIT sobre libertad sindical. En cuanto a la recomendación de la Comisión de Expertos para que se revisen las normas legales referentes a una de las instituciones que integran el derecho colectivo del trabajo, consideraron que se debe hacer un llamado para que el Gobierno y los interlocutores sociales intenten un diálogo social para llevar a cabo la revisión integral de todas las instituciones que conforman el derecho colectivo del trabajo. Teniendo en cuenta que la modificación de una norma de forma aislada siempre tiene repercusiones sobre las demás, la reforma debe ser integral para no convertir el sistema en no funcional. En cuanto a los plazos para convocar a elecciones sindicales, compartieron la preocupación expresada por la Comisión de Expertos en cuanto a que las elecciones constituyen un asunto interno de las organizaciones y deben ser regidas por sus estatutos, requiriendo al Gobierno más información sobre la aplicación práctica de esta normativa. Además, compartieron la preocupación de la Comisión de Expertos por la violación del principio de autonomía de los trabajadores contenida en el artículo 459.3 del Código del Trabajo, ya que solamente los trabajadores afiliados a una organización laboral tienen el derecho a estructurar su forma de gobierno. Finalmente, recalcaron que el Gobierno y los interlocutores sociales deben asumir un proceso de revisión integral para dotar al sistema legal de consistencia interna y evitar que reformas aisladas puedan ocasionar contradicciones o contravenciones de otros convenios internacionales.

**El miembro trabajador del Ecuador** subrayó que el Gobierno mantiene una posición firme y radical sobre el derecho a la libertad de asociación de los trabajadores que les permite conformar asociaciones, sindicatos y federaciones. Sin embargo, recordó que estos derechos llevan consigo también obligaciones y que para defender los derechos laborales es necesario seguir los cauces legales. Con respecto a la Unión Nacional de Educadores (UNE), afirmó que sus miembros son servidores públicos protegidos por la Ley Orgánica del Servicio Público y la Ley Orgánica de Educación e Interculturalidad, pero que éstos no están amparados por el Código del Trabajo. Recordó que la UNE fue constituida en 1950 por acuerdo del Ministerio de Educación y que por tanto, si sus miembros consideran que sus derechos han sido violados deben acudir a los órganos judiciales pertinentes. Asimismo, indicó que los miembros de la UNE tienen derecho a la libertad de organización conforme al artículo 326.7 de la Constitución del Ecuador. Finalmente, recordó que el Ecuador ha ratificado 61 convenios de la OIT e invitó a la UNE a que inicie un diálogo con el nuevo Gobierno para resolver la presente situación.

**El miembro empleador del Ecuador** recordó que la libertad de sindicalización de los trabajadores, sean del sector público o del sector privado, implica la posibilidad de formar cualquier tipo de organización y que la organización laboral sólo puede ser disuelta por voluntad de sus propios integrantes. Señaló que la ley que regula la conformación de organizaciones laborales distingue las variantes de éstas y los requisitos mínimos para su organización, con la finalidad de que se cumpla con el requisito de representatividad. En su opinión, no se coarta la libertad sindical por el hecho de que la legislación interna de cada país imponga requisitos para garantizar un nivel mínimo de representatividad. Consideró errada la premisa que utiliza la Comisión de Expertos de que «la exigencia de un número mínimo de 30 afiliados para constituir sindicatos de empresa en países cuyas economías se caracterizan por la prevalencia de pequeñas empresas, obstaculiza la libre constitución de organizaciones sindicales». Señaló que en el Ecuador existen 5 860 organizaciones laborales, de las cuales el 72 por

ciento están en el sector privado. En la última década se crearon 83 organizaciones por año, mientras que en los 68 años anteriores apenas fueron 31 por año. Puso de manifiesto que el problema de la sindicalización radica fuera del sector formal de la economía, considerando que cualquier observación respecto a la libertad de sindicalización, debiera discutirse con los grupos de interés y en el análisis general de la institución de la negociación colectiva, con miras a determinar objetiva y racionalmente sus impactos ya que una recomendación de modificación inconsulta afectaría gravemente la generación de trabajo adecuado y pondría en riesgo la sostenibilidad del sector formal.

**El miembro gubernamental de Malta**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Noruega, dijo que la UE concede gran importancia a los derechos humanos, en particular a la libertad sindical y a los derechos sindicales, y reconoció el papel destacado que desempeña la OIT para perfeccionar, promover y supervisar las normas internacionales del trabajo. La UE está comprometida activamente en el fomento de la ratificación y aplicación universales de las normas básicas del trabajo, como parte de su Plan de Acción para los Derechos Humanos, adoptado en julio de 2015. Acogió con beneplácito la adhesión reciente del Ecuador al acuerdo comercial de la UE con Colombia y el Perú y recordó que este acuerdo incluye compromisos de aplicación efectiva de los convenios fundamentales de la OIT. Se expresó preocupación por los alegatos formulados por los sindicatos en los que se denunciaron actos de violencia policial en el marco de una manifestación pacífica después de que se adoptaran enmiendas a la Constitución Nacional el 3 de diciembre de 2015, y por la detención arbitraria de varias personas, entre ellas el Sr. Edgar Arango, presidente de la Confederación de Trabajadores del Ecuador. Al referirse a los comentarios de la Comisión de Expertos, se destacaron tres puntos: i) la imposibilidad de constituir más de un sindicato en los organismos del Estado; ii) el hecho de que las asociaciones de funcionarios públicos estén sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa, y iii) la imposición de sanciones penales a los trabajadores que participan en huelgas pacíficas. Con respecto al primer punto, se instó al Gobierno a que se asegure de que las nuevas disposiciones del proyecto de ley destinadas a modificar la legislación que rige el sector público respeten plenamente el derecho de los funcionarios públicos a crear las organizaciones que estimen convenientes para defender sus intereses de forma colectiva. En segundo lugar, se instó al Gobierno a que modifique la legislación y adopte las medidas necesarias para cerciorarse de que las asociaciones profesionales de funcionarios públicos no puedan ser disueltas por los mismos motivos que otras asociaciones, lo cual les impide ejercer plenamente sus funciones de defensa de los intereses de sus miembros. Asimismo, la UE invitó al Gobierno a que revoque su decisión de disolver la UNE para que pueda ejercer inmediatamente sus actividades. En tercer lugar, instó al Gobierno a que modifique las disposiciones del Código Orgánico Integral Penal para armonizar la legislación con el Convenio. En relación con la libertad sindical en el sector privado, la UE invitó al Gobierno a que tome las siguientes medidas, conforme a lo solicitado por la Comisión de Expertos: i) modificar el Código del Trabajo a fin de reducir el número de miembros exigido para constituir asociaciones de trabajadores y comités de empresa; ii) enmendar el acuerdo ministerial núm. 0130, de 2013, de manera que sean los propios estatutos de las organizaciones los que definan las consecuencias de una eventual mora electoral, y iii) respecto de las elecciones a la directiva del comité de empresa de trabajadores no afiliados, modificar el Código del Trabajo de manera que cumpla con el principio de la autonomía sindical. Además, se recomendó al Gobierno que facilite la organización de sindicatos a nivel sectorial.

Por último, la UE invitó al Gobierno a que recurra a los conocimientos técnicos de la OIT y a que cumpla con sus obligaciones relacionadas con las normas.

**El miembro gubernamental de Panamá**, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), agradeció al Gobierno por la información aportada en relación al cumplimiento del Convenio y destacó el compromiso con el sistema de control de la OIT expresado por el actual Gobierno que inició sus funciones el pasado 24 de mayo, así como su invitación al diálogo a los interlocutores sociales. Las respuestas del Gobierno han aclarado aspectos sobre los que la Comisión de Expertos había solicitado mayores detalles. En este sentido el Gobierno señaló que bajo el amparo de la enmienda al artículo 229 de su Constitución y la reforma al artículo 247 de su Código del Trabajo, se garantiza el derecho de asociación de los trabajadores del sector público. De igual manera, el Ecuador ha mostrado que no se ha eliminado la negociación colectiva en el sector público, como lo prueban los 35 contratos colectivos acordados entre empleadores y trabajadores públicos a partir de la publicación de la enmienda constitucional en diciembre de 2015. En relación con los comentarios de la Comisión de Expertos que indican que no debe imponerse sanciones penales a quienes participen en una huelga pacífica, el Gobierno aclaró que tal situación sólo procede cuando hay una interrupción ilegal e ilegítima de un servicio público fuera del procedimiento respectivo para ejercer el derecho de huelga. Entre los avances laborales registrados por el Ecuador destacó la Ley de Justicia Laboral, en vigencia desde el 20 de abril de 2015, que incluye normas como el despido ineficaz para proteger a los dirigentes sindicales en sus funciones de representación de las organizaciones laborales. Reiteró el llamado del GRULAC para que la Comisión de Expertos seleccione los casos a ser tratados por la Comisión de Aplicación de Normas mediante el uso de mecanismos objetivos y transparentes que respondan a la gravedad de los hechos y que sus recomendaciones sean claras, concisas y sobre todo, realizables.

**Una observadora en representación de la Internacional de la Educación (IE)** lamentó tener que comparecer nuevamente ante la Comisión para describir la violación sistemática de los derechos sindicales de la UNE y el proceso de destrucción de dicha organización por parte del Gobierno. Afirmó que el Gobierno: i) eliminó en 2009 el derecho a la recolección de la cuota sindical a la UNE, derecho que no ha sido restituido hasta el presente a pesar de las interpelaciones de la OIT; ii) denegó el registro a la nueva directiva de la UNE a pesar de haberse cumplido todos los requisitos necesarios; iii) basándose en el decreto ejecutivo núm. 739, de 12 de agosto de 2015, procedió a la disolución administrativa de la UNE, violando de esta manera el artículo 4 del Convenio núm. 87; iv) con la intervención de la policía nacional, cerró oficinas y secuestró dos de los edificios principales de la UNE en Quito y Guayaquil, y v) liquidó el patrimonio que pertenece a la UNE desde hace 73 años, iniciando la venta de varios inmuebles. Afirmó adicionalmente que el Gobierno creó, financió y promueve a otra organización, conocida como Red de Maestros, única organización de maestros que el Gobierno reconoce como representativa en el país, a pesar de que la presenta en el exterior como una mera organización educativa. En los últimos años, el Gobierno ha destituido a más de 20 dirigentes sindicales en razón de sus actividades sindicales, los casos más recientes siendo aquellos del Sr. Juan Cervantes, vicepresidente nacional (agosto 2016) y la Sra. Glenda Soriano, presidenta de la UNE del Guayas (marzo 2017). Solicitó que la Comisión designara una misión tripartita de alto nivel para verificar los datos expuestos y que instara al Gobierno a restituir la larga lista de los derechos de la UNE que han sido violados, incluyendo su derecho a administrar

el fondo de cesantía para la jubilación. Subrayó que el diálogo es el mejor camino para resolver conflictos y encontrar soluciones sostenibles y deseó que el camino del diálogo permita evitar una nueva comparecencia ante esta Comisión el año que viene.

**La miembro gubernamental de Cuba** se adhirió a la declaración del GRULAC. Recordó los adelantos sociales experimentados en el Ecuador y reflejados en la reducción de la pobreza, la inclusión de grupos vulnerables en la vida nacional, así como la atención a niñas, adolescentes y mujeres. Apuntó que en temas laborales el Ecuador se está centrando en la erradicación de las peores formas del trabajo infantil y el establecimiento de seguridad social para las trabajadoras no remuneradas del hogar y para quienes ejercen el empleo doméstico. Enfatizó que el Gobierno ha reiterado el llamamiento a los agentes sociales para iniciar un diálogo social y que es necesario conceder al nuevo Gobierno un espacio de tiempo para que pueda solucionar las cuestiones planteadas.

**Un observador en representación de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)** y hablando en nombre de las 11 federaciones y las dos confederaciones sindicales y gremiales del sector público, afiliadas a la ISP en el Ecuador, así como también en nombre del Frente Unitario de los Trabajadores (FUT) y de las ocho organizaciones fraternas del sector público que representan a los trabajadores de las universidades, del órgano legislativo, del sector de la electricidad y bomberos; lamentó que todas estas organizaciones hayan sufrido el peso de la contra reforma laboral en el sector público, llevada a cabo por el Gobierno en los últimos diez años. Puso de relieve que en el Ecuador la violación a los artículos 2, 3 y 4 del Convenio ha sido sistemática, convirtiéndose en una política de Estado del anterior Gobierno. Indicó que la injerencia del Estado en las organizaciones sindicales se ha producido a través de amenazas de disolución y de condiciones a sus planes de acción, hechos que han sido constatados en varias ocasiones por la Comisión de Expertos. Además, apuntó que en octubre de 2008 se inició la revisión administrativa y unilateral de todos los contratos colectivos del sector público bajo el falso argumento de eliminar las cláusulas consideradas privilegios, sin posibilidad de reclamo alguno y sin sentencia judicial. A pesar de ello, manifestó su disposición para llevar a cabo un proceso de diálogo con el nuevo Gobierno del Ecuador que incluya a todos los sectores de trabajadores ecuatorianos, con énfasis en el empleo público, con acompañamiento de la OIT y con carácter vinculante. Urgió al Gobierno a aceptar una misión tripartita de la OIT como inicio de una nueva fase de diálogo.

**El miembro trabajador de Colombia** expresó su preocupación por la denuncia presentada por seis centrales sindicales nacionales ante la Comisión de Verificación de Poderes de la Conferencia Internacional del Trabajo por no haber sido tenidas en cuenta para la participación en esta Conferencia. Enfatizó que los gobiernos deben cumplir con los convenios internacionales de la OIT con independencia de su inclinación política. Respecto al artículo 326.9 de la Constitución del Ecuador, consideró dicho artículo como contrario a la pluralidad sindical y recordó que la Comisión de Expertos instó al Gobierno a tomar de inmediato las medidas necesarias para que de conformidad con el artículo 2 del Convenio, la ley respete plenamente el derecho de los servidores públicos a constituir libremente las organizaciones que estimen convenientes. Asimismo, mencionó que la reforma legislativa de 1985, la cual incrementó el número mínimo de trabajadores para constituir un sindicato de 15 a 30, provocó una disminución de las organizaciones sindicales. Finalmente, consideró necesario que se lleve a cabo una misión tripartita de la OIT.

**La miembro gubernamental de Suiza** indicó que su país apoya la declaración realizada por la UE. Subrayó que la autonomía y la libertad de los interlocutores sociales son

esenciales para lograr un diálogo social efectivo y para contribuir al desarrollo económico y social, tanto en el sector público como en el sector privado. Considerando preo- cupantes las reglas restrictivas en materia de diálogo social y la interferencia del Estado en los asuntos de los interlocutores sociales, la miembro gubernamental alentó al Gobierno a seguir las recomendaciones de la Comisión con miras a garantizar la libertad sindical en la legislación y en la práctica.

**El miembro gubernamental de Nicaragua** se adhirió a la declaración del GRULAC y agradeció al Gobierno por las informaciones aportadas, que han aclarado aspectos sobre los que la Comisión de Expertos había solicitado mayores detalles. A este respecto, recordó que el Gobierno en diversas ocasiones ha dado respuesta a los comentarios y observaciones de los Expertos y que, no obstante, dichas respuestas no han sido tomadas debidamente en cuenta. Por ejemplo, se cuestiona el requisito de la legislación ecuatoriana de un mínimo de 30 personas para constituir un sindicato cuando en otros países el requisito mínimo es más alto. Por otra parte, el hecho de que el actual Gobierno haya entrado en funciones recientemente requiere que se le conceda tiempo para que pueda evaluar la situación laboral en el país. En este sentido, valoró positivamente y reiteró el llamado del Gobierno a los interlocutores sociales a emprender el diálogo tripartito.

**Un observador en representación de la Confederación de los Trabajadores de las Universidades de las Américas (CONTUA)**, hablando también en nombre de la ISP, al tiempo que resaltó la incomodidad de plantear cuestiones políticas duras contra un gobierno con el cual se comparten muchos objetivos, afirmó que nada puede justificar el incumplimiento de las normas internacionales del trabajo que son el sustento de los derechos humanos. En el Ecuador existen graves problemas en las relaciones colectivas del trabajo, con una injerencia explícita, decididamente articulada por parte del Gobierno, en el campo sindical a través de leyes, acciones intimidatorias, y discriminación sindical que tienen como objetivo principal el debilitamiento del sindicalismo independiente. Estas políticas han llevado a la aplicación de sanciones y despidos, especialmente a los y las dirigentes sindicales del sector público, a la erradicación, casi general, de la negociación colectiva en el sector público y a la situación gravísima de la UNE. No obstante dicha posición crítica, el orador observó que la llegada de un nuevo Gobierno en el Ecuador podía marcar una señal positiva. Por eso convocó al Gobierno a que se abriese al diálogo y a una misión tripartita. Señaló la próxima visita al Ecuador de la secretaria general de la ISP, la Sra. Rosa Pavanelli, del 16 al 22 de junio, con el objetivo de encontrarse con las más altas autoridades ecuatorianas y de acompañar a las organizaciones sindicales y gremiales afiliadas, en un camino de restitución de derechos.

**El miembro gubernamental del Estado Plurinacional de Bolivia** se adhirió a la declaración del GRULAC. Destacó que tanto la Constitución como la legislación nacional garantizan ampliamente la libertad sindical y sugirió que la Comisión de Expertos debe ser más prolija y exhaustiva en su metodología de trabajo, especialmente cuando se cuestiona el contenido de normas constitucionales. Con respecto al artículo 346 del Código Orgánico Integral Penal, consideró que esta disposición no implica la penalización de la huelga, sino la tipificación de acciones violentas que interrumpen servicios públicos. El artículo debe ser interpretado a la luz del principio de *ultima ratio* y conforme a los instrumentos de derechos humanos, como establecen los artículos 3 y 13.1 de la propia norma penal. En relación a la disolución de organizaciones sindicales, manifestó que de acuerdo a la ley, ésta solamente puede ser solicitada por los miembros de las organizaciones sindicales y no por el Estado ni por los empleadores. Consideró que una interpre-

tación errada del Convenio que neutralice cualquier margen de apreciación y reglamentación por parte de los órganos legislativos con respecto al ejercicio de la libertad de sindicación, no contribuye al diálogo social ordenado y puede menoscabar las propias organizaciones sindicales. Resaltó los esfuerzos realizados por el Gobierno para salvaguardar el derecho de los ciudadanos a tener acceso a los servicios públicos sin limitación alguna y estimó apropiado el balance existente en la legislación ecuatoriana. Finalmente, indicó que el aumento en el número de organizaciones sindicales registradas muestra el compromiso del Gobierno con la libertad sindical.

**La miembro trabajadora de Italia**, haciendo uso de la palabra también en nombre de los miembros trabajadores de Austria, Bélgica, Estados Unidos y Honduras, señaló a la atención de la Comisión violaciones específicas en la aplicación del Convenio relativas a los trabajadores del sector bananero del Ecuador. El sector bananero es fundamental para la economía del Ecuador. Sin embargo, la estructura de las plantaciones de bananas se caracteriza por un gran número de pequeños (0-30 hectáreas) y medianos (30-100 hectáreas) productores, dado que aproximadamente el 79 por ciento de todos los productores a escala nacional tienen explotaciones agrícolas que no superan las 30 hectáreas y en muchas de éstas, el número de trabajadores no llega a 30. Incluso en explotaciones agrícolas más extensas, con más de 30 trabajadores, es frecuente que muchos de éstos no estén empleados directamente por la explotación agrícola sino subcontratados para realizar tareas específicas como el embalaje o la fumigación. Está claro que esta práctica de subcontratar o de limitar el número de empleados a menos de 30, es una medida elusiva para impedir que los trabajadores alcancen el número legal para la creación de un sindicato. A pesar de los comentarios de la Comisión de Expertos, continúan las graves violaciones de la libertad sindical y la legislación nacional sigue sin cambios. Dada la muy específica estructura de la economía ecuatoriana, el requisito previo de 30 trabajadores para la creación de un sindicato es demasiado elevado y deniega sistemáticamente la libertad sindical a cientos de miles de trabajadores. En consecuencia, se instó al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, adopte las medidas necesarias para enmendar el Código del Trabajo, específicamente los artículos 443, 452 y 459, a efectos de reducir el número mínimo de miembros requerido para establecer asociaciones de trabajadores y comités de empresa. También se solicitó al Gobierno que realizara una investigación independiente sobre el elevado número de acciones anti-sindicales que tuvieron lugar alrededor de las instalaciones del sindicato de empresa y que emprendiera acciones correctivas sin retrasos, incluidas aquellas relacionadas con la solicitud de registro de sindicatos. Es necesario que el Gobierno aplique, sin más retrasos, los convenios de la OIT que ha ratificado y las normas internacionales a las que se ha adherido.

**El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela** se adhirió a la declaración del GRULAC y tomó nota de las informaciones actualizadas brindadas por el Gobierno, las cuales demuestran su compromiso con el sistema de control de la OIT. Valoró la vocación de diálogo que tiene el Gobierno con los interlocutores sociales y recordó que, de acuerdo al artículo 8 del Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas, al ejercer los derechos que les reconoce ese Convenio, están obligados a respetar la legalidad del país. Valoró la invitación al diálogo promovida por el Gobierno y expresó su convencimiento de que a través de éste se alcanzarán soluciones concertadas tripartitamente. Por último, manifestó su esperanza de que las conclusiones de la Comisión, producto de este debate, serán objetivas y equilibradas, lo cual dará lugar a que el Gobierno pueda considerarlas y valorarlas en el marco del Convenio.

La **miembro gubernamental del Canadá** señaló que su Gobierno concede gran importancia al Convenio núm. 87 y alentó firmemente a todos los Estados Miembros a respetar sus términos. En sus comentarios relativos al Ecuador, la Comisión de Expertos señaló una serie de cuestiones relacionadas con la aplicación del Convenio. Además, en 2015 la OIT hizo varias recomendaciones tras la visita de una misión de expertos al país. Entre dichas recomendaciones, la misión instó al Gobierno a que registrara la nueva directiva de la UNE. En varias ocasiones la UNE ha intentado registrar un nuevo directorio infructuosamente. La miembro gubernamental también manifestó su preocupación por el uso del decreto ejecutivo núm. 16, de 20 de junio de 2013, en su forma enmendada por el decreto núm. 739, de 12 de agosto de 2015, para disolver la UNE en agosto de 2016, y señaló que en marzo de 2017 estos decretos se presentaron como proyecto de legislación a la Asamblea Nacional con el objeto de conceder mayores poderes al Estado para disolver las organizaciones no gubernamentales. Se alentó al Gobierno a que asegure que la nueva legislación opere en conformidad con el Convenio para asegurar la libertad sindical y el derecho de sindicación.

El **representante gubernamental** agradeció las intervenciones de todos los participantes en la discusión. Primero, respecto de las organizaciones sindicales del sector público, se refirió a la Ley Orgánica Reformatoria a las Leyes que rigen el Sector Público, publicada el pasado 19 de mayo de 2017. Esta ley garantiza el derecho a la igualdad, libertad de organización y huelga, y en consecuencia cubre una de las preocupaciones planteadas por los trabajadores. Segundo, sobre la sindicalización en el sector privado, indicó que la cuestión del número mínimo y la extensión de los períodos en el proceso de cambio de las autoridades sindicales será analizada incorporando los conceptos de pleno empleo, empleo inadecuado y conformación del capital social de los emprendimientos, además del requerimiento numérico y temporal en cada caso. Tercero, respecto de la cuestión de la UNE, indicó que se arbitrarán las medidas de gestión que correspondan para que su diferendo con el Ministerio de Educación sea tratado según corresponde, al tiempo que indicó que en el Ministerio de Trabajo dicha organización no mantiene registro alguno ni ha iniciado procedimiento de regularización ni nueva constitución. Cuarto, formuló una invitación a los trabajadores y empleadores a un proceso permanente de fortalecimiento del diálogo tripartito. Para este efecto, se realizará una convocatoria nacional con el fin de diseñar, formular, consensuar y ejecutar una agenda mínima de diálogo laboral, sus herramientas, plazos y contenidos. Expresó su esperanza de que los trabajadores y los empleadores, en reciprocidad, realizarán un pronunciamiento formal al respecto. El Gobierno propondrá a la OIT su participación en el lanzamiento de las mesas de diálogo técnico en materia laboral y en el diseño de programas de capacitación tripartita sobre aplicación de los convenios. Finalmente, manifestó que, desde la fecha en que el Ecuador tomó conocimiento de su inclusión en la lista de países con doble nota al pie de página, mantuvo no menos de cinco reuniones de consulta a diferentes niveles con funcionarios de la OIT, reuniones con los representantes de empleadores y trabajadores en la Conferencia, con quienes se han establecido contactos iniciales y constructivos.

Los **miembros empleadores** agradecieron al Gobierno por la información proporcionada. Reconocieron los esfuerzos que está haciendo el nuevo Gobierno al tomar las riendas de la administración pública recientemente, pero recordaron que no se puede aceptar tal circunstancia como eximente de los compromisos asumidos por el país ante la OIT. Consideraron que existen áreas en donde el Gobierno todavía puede aportar información sobre la aplicación práctica del Convenio, a saber: la posibilidad de los traba-

jadores del sector público de constituir una o más organizaciones de trabajadores dentro de cada entidad de la administración a su entera voluntad, según lo establecido en el artículo 326.7 de la Constitución y que fuera desarrollado en la norma recientemente promulgada en mayo de 2017. Instaron al Gobierno a incluir en sus memorias un informe detallado sobre el particular antes del 1.º de septiembre de 2017. Coincidieron en cuanto a la necesidad de revisar algunas normas laborales, pero ello debe hacerse con criterios de integralidad y sin afectar las instituciones colectivas del derecho de trabajo. La tarea debe ser asumida dentro del marco del diálogo social, por medio de la debida consulta en el Consejo Nacional del Trabajo y Salarios, con fundamento en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Finalizaron recordando que las conclusiones de este caso únicamente deberán recoger aquellos temas en los que existan acuerdos.

Los **miembros trabajadores** expresaron la sincera esperanza de que la reciente consulta electoral en el Ecuador marque un punto de inflexión y el comienzo de un diálogo pleno y franco con los interlocutores sociales del país a fin de conseguir progresos en relación con algunas cuestiones graves que persisten desde hace tiempo. Se acogió con agrado el compromiso manifestado por el Gobierno de iniciar un proceso de consultas con los sindicatos afectados con el fin de abordar las cuestiones planteadas por la Comisión. No debería obligarse a los trabajadores a adherirse a una organización creada por ley. Los trabajadores, tanto en el sector público como en el privado, deben tener derecho a defender libremente sus intereses colectivos. Además, inquieta profundamente la disolución de la UNE. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a registrar sin más demora la UNE y a adoptar las medidas necesarias para impedir la disolución de organizaciones de trabajadores por manifestar sus opiniones sobre políticas generales sociales y económicas. Además, debe modificarse el artículo 346 del Código Orgánico Integral Penal, y se insta al Gobierno a que se abstenga de perseguir penalmente la pacífica participación en huelgas. Ningún trabajador debería tener que ser objeto de acciones penales y de sanciones a menos que haya cometido actos de violencia o intervenido en otras infracciones graves de la legislación penal. Además, algunas leyes del país representan enormes obstáculos al libre funcionamiento de los sindicatos en el sector privado. A este respecto, el Gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, debería revisar y enmendar los artículos 443, 452 y 459 del Código Penal y rebajar el requisito mínimo a un número razonable. Son los trabajadores los que se tienen que ocupar de las cuestiones relativas a la reglamentación y administración internas de los sindicatos, cuestiones que no deben fijarse mediante ley. Los plazos obligatorios para la elección de dirigentes sindicales con arreglo al artículo 10, c), de la decisión ministerial núm. 0130, de 2013, y la elección de no afiliados a sindicatos como representantes de los trabajadores en los comités de empresa con arreglo al artículo 459 3) del Código del Trabajo exigen una detenida atención por parte del Gobierno. Estas disposiciones deben modificarse para ponerlas en armonía con el Convenio. Los miembros trabajadores mostraron su decepción por la ausencia de progresos en estas cuestiones. Para que el diálogo social sea constructivo hace falta el reconocimiento de los sindicatos independientes en todos los sectores de la economía. Por tanto, instaron al Gobierno a que sin más demora ponga su legislación y su práctica en conformidad con el Convenio.

### **Conclusiones**

La **Comisión tomó nota de las declaraciones orales del representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.**

Teniendo en cuenta los puntos de vista expresados, la Comisión pidió al Gobierno del Ecuador que:

- garantice el pleno respeto del derecho de los funcionarios públicos de constituir las organizaciones que estimen convenientes para la defensa colectiva de sus intereses, incluida la protección en relación a la disolución o suspensión administrativa;
- revoque la decisión de disolver la UNE y permita el libre funcionamiento de la organización sindical;
- emiende la legislación para garantizar que sean los propios estatutos de las organizaciones los que definan las consecuencias de una eventual mora electoral, e
- inicie un procedimiento de consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas con miras a identificar la manera en que habría que enmendar el marco legislativo actual para poner toda la legislación pertinente de conformidad con el Convenio núm. 87.

La Comisión invitó al Gobierno a considerar la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica de la OIT en relación con el proceso de reforma legislativa. Asimismo, la Comisión invitó al Gobierno a que informe a la Comisión de Expertos en 2017 sobre los progresos realizados con respecto a las recomendaciones mencionadas anteriormente.

#### EGIPTO (ratificación 1957)

Un representante gubernamental aseguró a la Comisión que su Gobierno respeta plenamente las obligaciones dimanantes de los convenios que ha suscrito, como el Convenio objeto de examen, ratificado en 1957. Partiendo de su convencimiento de que la libertad sindical es importante para el logro de la paz social y la estabilidad, así como el equilibrio de las relaciones de trabajo, el Ministerio de la Mano de Obra ha emitido una declaración que garantiza la libertad sindical otorgando personalidad jurídica a los sindicatos y prever la recepción y consignación de sus documentos de fundación. Por consiguiente, se han constituido 1 800 sindicatos a nivel empresarial, además de 63 sindicatos generales y 24 federaciones sindicales, que no pertenecen a la Federación Egipcia de Sindicatos (ETUF). Estas organizaciones sindicales desempeñan su papel consistente en defender los derechos e intereses de sus miembros, participar en la negociación colectiva y celebrar acuerdos colectivos, que se han inscrito y consignado en el Ministerio. Sin embargo, en las decisiones judiciales aprobadas por los jueces administrativos y los tribunales ordinarios, así como las decisiones del Consejo de Estado, no se ha reconocido la declaración del Ministro de la Mano de Obra, pues la decisión ministerial no puede abrogar la Ley de Sindicatos núm. 35, de 1976, que sólo reconoce las organizaciones sindicales constituidas según sus disposiciones. Además, el Código Civil, que constituye el marco jurídico general de toda la legislación laboral, no reconoce ninguna personalidad jurídica distinta de la establecida por ley, y no por decisión ministerial. Por lo tanto, y pese a los disturbios que vienen ocurriendo desde 2011, el Gobierno ha mantenido, desde junio de 2013, su plena determinación de mejorar y corregir la situación, por ejemplo, en relación con las organizaciones sindicales, y ha adoptado medidas, por tanto, para emitir una ley conexas. En consecuencia, el propio Presidente ha instado a la Cámara de Representantes a que agilice la emisión de leyes en materia laboral, en particular el proyecto de Código del Trabajo y el proyecto de ley sobre organizaciones sindicales, que abrogarían la Ley de Sindicatos núm. 35 de 1976 y, por ende, anularía también las decisiones judiciales antedichas. Aunque la protección de la libertad sindical ya está consagrada en la Constitución de 2014, la nueva ley se ha redactado de manera explícita, usando los términos de «sindicatos y federaciones» en lugar de «la federación» como en la ley vigente. Debe considerarse que la nueva ley complementa la Constitución pues

ofrece, sin duda alguna, protecciones y garantías adicionales, mientras que la propia Constitución se inspira en los tratados internacionales sobre derechos humanos y los convenios que Egipto ha ratificado, entre ellos el Convenio núm. 87. Por consiguiente, el artículo 76 de la Constitución dispone que el establecimiento de sindicatos y federaciones basado en principios democráticos es un derecho garantizado por ley y que tendrán personalidad jurídica, realizarán libremente sus actividades, contribuirán a la mejora de las competencias de sus miembros, además de defender sus derechos y proteger sus intereses. Asimismo, dispone que el Estado garantiza la independencia de los sindicatos y federaciones, cuyos órganos rectores sólo pueden disolverse mediante una sentencia judicial. Teniendo en cuenta estas disposiciones constitucionales y los convenios internacionales ratificados por Egipto, el Gobierno ha elaborado un proyecto de ley, considerando debidamente todos los comentarios de la Comisión de Expertos y la OIT sobre la Ley de Sindicatos vigente. El 24 de abril de 2016, el Ministerio había emitido la ley, presentándola al Consejo de Ministros, que a su vez la había aprobado y transmitido al Consejo de Estado. Se había enviado una copia de la ley al Director General de la OIT para conocer la opinión de ésta sobre las disposiciones de dicha ley. Los comentarios formulados por la OIT se habían incluido parcialmente en el texto de la ley durante su debate en el Consejo de Estado, al tiempo que se habían comunicado respuestas sobre otros comentarios. En abril de 2017, mientras la ley estaba pendiente de aprobación en la Cámara de Representantes, la OIT transmitió una segunda serie de comentarios después de haber recibido la versión final de la ley. Posteriormente, el Gobierno había invitado a una delegación de expertos del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT, que en efecto visitó El Cairo en mayo de 2017. Por consiguiente, se había celebrado un debate abierto en torno a los comentarios técnicos y se había alcanzado un acuerdo sobre la modificación de algunas disposiciones de la ley, lo cual demostraba la seriedad de Egipto y su afán de seguir adelante.

El mismo mes, el Presidente de Egipto había instado a la Cámara de Representantes a que apruebe la legislación pendiente en materia laboral. Ulteriormente, la Comisión de Trabajo de la Cámara de Representantes había finalizado el proyecto de Código del Trabajo el 28 de mayo de 2017, mientras que había iniciado su debate en torno al proyecto de ley sobre organizaciones sindicales el 23 de mayo de 2017, de cara a su presentación a la sesión plenaria del Parlamento para su adopción. El proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales consagra el principio de libertad sindical para sindicatos y federaciones, al tiempo que garantiza su naturaleza democrática y su independencia. En particular, consagra la libertad de los trabajadores de constituir organizaciones sindicales y de afiliarse a esas organizaciones o retirarse de las mismas. El proyecto de ley renuncia a la noción de la existencia de una única federación sindical. También prevé, de manera explícita, que las autoridades públicas deben abstenerse de toda injerencia que limite o menoscabe el legítimo ejercicio de esos derechos. Además, el proyecto de ley prohíbe la disolución de sindicatos o de sus órganos directivos, o la suspensión de sus actividades por parte de las autoridades administrativas o del ministerio competente. También prevé que los sindicatos, con independencia de su nivel, adquieran personalidad jurídica y eliminen la estructura jerárquica unificada. En lo que atañe a algunas disposiciones específicas del proyecto de ley sobre organizaciones sindicales, explicó que los artículos 1, 4 y 13 prevén la posibilidad de constituir más de una federación, garantizando la pluralidad sindical, y la libertad de afiliarse a cualquier sindicato o federación. Los artículos 14, 16 y 17 prevén la anulación de las disposiciones de una estructura unificada. Además, el proyecto de ley

posibilitaría que un sindicato estableciera sus propias relaciones si estimara conveniente afiliarse a una organización de grado superior. Los artículos 59, 60, 61 y 65 permiten que las federaciones sindicales elaboren sus propios reglamentos financieros. Después de presentar el proyecto de ley sobre organizaciones sindicales a la Cámara de Representantes y tras la discusión con la OIT acerca de los comentarios de la Comisión de Expertos relativos a la Ley de Sindicatos, y las dos series de comentarios transmitidos por la OIT sobre el proyecto de ley, se llegó a un acuerdo. Ya antes de la Conferencia y durante la reunión con los representantes de la OIT en El Cairo, la tendencia había sido la participación de los representantes de los sindicatos independientes en el diálogo social sobre el proyecto de ley que tuvo lugar en el Ministerio de Trabajo o en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Representantes. Además, los presidentes de las federaciones egipcias de sindicatos (ETUF, Federación Egipcia de Sindicatos Independientes y Sindicato Democrático de Trabajadores Egipcios) habían suscrito un documento conjunto con los directivos de las organizaciones de empleadores de Egipto, en el que habían identificado las disposiciones acordadas en el proyecto de ley y afirmado su plena confianza en el principio de libertad sindical como elemento básico para la estabilidad de las relaciones laborales en Egipto. Para concluir destacó que: i) el proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales había atravesado varias etapas, todas con el consenso de los interlocutores sociales y en plena y continua coordinación con la OIT, con total transparencia y claridad, para garantizar su compatibilidad con las normas internacionales del trabajo; ii) la razón más importante del retraso de su adopción fue la ausencia de un Parlamento egipcio hasta principios de 2016 y el hecho de que el proyecto de ley, por ser un complemento de la Constitución, no se pudo promulgar por decreto, y iii) el Ministerio no había bloqueado las actividades ni cuentas de los sindicatos independientes, pues consideraba que era importante darles una oportunidad para ajustar sus condiciones y entrar en el marco de la nueva ley. Los nuevos sindicatos siguen realizando libremente sus actividades, defendiendo los derechos de los trabajadores, participando en negociaciones colectivas y celebrando acuerdos colectivos. Por último, cuestionó las bases y los criterios aplicados para la inclusión de Egipto en la lista de casos individuales, al tiempo que reiteró la seriedad y afán del Gobierno en la consecución de la justicia social a favor de los trabajadores, que no es viable sin libertad sindical, con lo cual el Gobierno se ha comprometido mediante su Constitución y los convenios internacionales que ha ratificado. De este modo, reafirma que la cooperación con la OIT en curso ha contribuido a lograr progresos en un plazo muy breve y que el Gobierno seguirá por este camino, de conformidad con la Constitución de Egipto y los convenios internacionales ratificados.

**Los miembros empleadores** acogieron con beneplácito la información proporcionada y agradecieron el reciente compromiso del Gobierno con los interlocutores sociales y la OIT, así como su intención explícita de respetar el compromiso de velar por el cumplimiento del Convenio. La Comisión de Expertos ha formulado de forma reiterada comentarios sobre el Código del Trabajo núm. 12 de 2003, y tomó nota de la elaboración de un nuevo proyecto de Código del Trabajo y del diálogo social sobre esta cuestión que tiene lugar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Los miembros empleadores recordaron su desacuerdo con las opiniones de la Comisión de Expertos acerca del Convenio núm. 87 y el derecho de huelga. Recordaron también la declaración del Grupo Gubernamental, de marzo de 2015, según la cual «el alcance y las condiciones de este derecho están reglamentados a nivel nacional». Subrayando sus opiniones acerca de sus puntos de vista sobre la cuestión, hacen hincapié en que las huelgas

pueden ser reguladas por el Gobierno a escala nacional teniendo en cuenta las circunstancias del país. Asimismo, los miembros empleadores se refirieron a la observación de la Comisión de Expertos acerca de que estaba previsto llevar a término en breve el proyecto de ley definitivo sobre las organizaciones sindicales, que sustituirá a la Ley de Sindicatos. Haciendo hincapié en que los debates sobre el proyecto de ley están en marcha desde 2011, la Comisión de Expertos reiteró sus comentarios relativos a la Ley de Sindicatos en lo que concierne, en especial, al sistema de sindicato único, al control ejercido por la ETUF sobre otros sindicatos y a la prohibición de afiliarse a más de un sindicato. Toman nota con interés de los pasos dados por el Gobierno hasta la fecha, en particular la conclusión en abril de 2016 del proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales en el marco de un diálogo social en el que participan las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En agosto de 2016, el Gobierno recibió los comentarios técnicos sobre el proyecto de ley formulados por la OIT, los que fueron debatidos por el Consejo de Estado, y han comportado determinadas enmiendas. En abril de 2017, se presentó a la OIT la segunda versión del proyecto de ley y se aceptó una misión en mayo de 2017 para analizar los nuevos comentarios técnicos de la OIT. En julio de 2017, el proyecto de ley se presentará a las partes interesadas en el marco del diálogo social y en octubre de 2017 se someterá al examen del Parlamento. Los miembros empleadores se sienten alentados por las medidas concretas tomadas por el Gobierno, que ilustran su compromiso de cumplir con lo dispuesto en el Convenio. Instaron al Gobierno a seguir avanzando en el debate para mostrar los resultados tangibles de sus esfuerzos, e invitan al Gobierno a proseguir su labor conjunta con la OIT en colaboración con los interlocutores sociales para garantizar que el proyecto de ley esté en conformidad con los requisitos contenidos en el Convenio. El Gobierno debería proporcionar información actualizada sobre todas las medidas adoptadas a tiempo para someterlas al examen de la Comisión de Expertos.

**Los miembros trabajadores** subrayaron que no se ha dado efecto a los compromisos asumidos por el Gobierno ante la Comisión en 2013 en favor del respeto de la libertad sindical. Cierto es que desde esa fecha el país ha cambiado de régimen, pero eso no es excusa para justificar la inercia observada desde hace cuatro años, cuando desde hace tanto tiempo los sindicalistas esperan que su país se atenga a los compromisos internacionales garantizándoles la libertad sindical. A lo anterior hay que añadir un contexto general poco favorable, pues el país se encuentra de nuevo en estado de emergencia tras el 9 de abril, con consecuencias importantes para las libertades públicas. Además, se ha adoptado una nueva Ley sobre las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Esta Ley contiene disposiciones que endurecen drásticamente las modalidades de su constitución, así como sanciones penales muy duras en caso de violación de la ley. De ciertas declaraciones del Gobierno cabe temer que los principios de esta ley se apliquen también a los sindicatos. Se han emitido también varias circulares cuyo fin es limitar la libertad de acción de los sindicatos independientes. Además, la Comisión de Expertos menciona en su informe que ha tenido conocimiento de varias alegaciones relativas a casos de detención y de acoso de sindicalistas. Ahora bien, como la Comisión recuerda en el párrafo 59 de su Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales, que también hace referencia a la Resolución de 1970 sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, la libertad sindical no se puede desarrollar plenamente si no hay un orden democrático que respete los derechos fundamentales y las libertades públicas. Para que haya una auténtica libertad sindical, es indispensable que estén consagrados los siguientes derechos: i) el derecho a la libertad y a la seguridad de la per-



sona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; ii) la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; iii) el derecho de reunión; iv) el derecho a un proceso regular por tribunales independientes e imparciales, y v) el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales. Los órganos de control de la OIT no han cesado de destacar la interdependencia entre las libertades públicas y los derechos sindicales, subrayando con ello la idea de que un movimiento sindical realmente libre e independiente no se puede desarrollar más que en un clima exento de violencia, de presiones o de amenazas de cualquier naturaleza, ya sea contra dirigentes o contra afiliados de estas organizaciones. Por tanto, se invita al Gobierno a que adopte cuantas medidas sean necesarias para garantizar todos los aspectos de la libertad sindical arriba enumerados.

En lo que respecta a los aspectos legislativos, se está elaborando un proyecto de ley sobre los sindicatos que será aprobado próximamente. Recientemente ha visitado el país una misión de la OIT para prestar asesoramiento técnico sobre este proyecto de ley y para discutir más generalmente sobre libertad sindical. Es conveniente mantener la vigilancia muy particularmente sobre los puntos siguientes: i) el proyecto de ley contiene, en su artículo 2, una disposición que coloca a la Federación Egipcia de Sindicatos (ETUF), el único sindicato realmente reconocido hoy día, en una situación más favorable que la de las demás organizaciones sindicales. En efecto, con la nueva ley este sindicato conservará su personalidad jurídica y le bastará con cumplir algunos trámites suplementarios, mientras que los sindicatos independientes deberán cumplir nuevos trámites a fin de obtener la personalidad jurídica. Para prevenir esta diferencia de trato entre organizaciones, la única solución consiste en que los sindicatos independientes sean reconocidos desde ahora; ii) salvo en el caso de las excepciones permitidas en el artículo 9 del Convenio, la nueva ley no debe contener disposiciones que, para determinados trabajadores, constituyan de hecho la prohibición de afiliarse a una organización sindical por razón, entre otras, de la nacionalidad o de la convicción política. Lo mismo sucede con la prohibición de afiliarse a varios sindicatos; iii) en el nuevo texto también se deberá velar por que no contenga ninguna disposición que pueda obstaculizar la organización de la gestión y de la actividad de las organizaciones sindicales, contrariamente a las disposiciones del proyecto de ley actual, que prevé que la Federación de Sindicatos adopte medidas de control de la gestión financiera. La instauración de un control financiero de la contabilidad ejercido de manera sistemática por las autoridades públicas, incluso por intermedio de un órgano como «una confederación de sindicatos» o del Tribunal de Cuentas constituye una violación del Convenio, y iv) por último, la nueva legislación deberá garantizar a las organizaciones el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, a salvo de toda intervención de los poderes públicos. Este derecho está garantizado en el artículo 3 del Convenio y pone obstáculos a que las autoridades impongan exigencias que vayan más allá de las condiciones de forma generalmente admitidas, como la necesidad de respetar la forma democrática o la instauración de un derecho de recurso para los afiliados. Estos diversos elementos son objeto de observaciones en el informe de la Comisión de Expertos. En cualquier caso, sería útil que los comentarios hechos por la Oficina en el marco su asistencia técnica se adjunten al proyecto de ley en el momento de su examen por el Parlamento, para que éste los tenga en cuenta. Con respecto a las circulares ministeriales evocadas más arriba, éstas limitan la libertad de acción de los sindicatos independientes. Estas circulares prohíben tratar con los sindicatos y también les privan de

la posibilidad de percibir las cotizaciones de sus afiliados. Esto ilustra con claridad la ambigüedad que hace reinar el Gobierno egipcio, pues por un lado declara que quiere respetar el Convenio y, por otro, toma medidas que le son contrarias. A la espera de que el nuevo texto entre en vigor, los sindicatos independientes siguen siendo golpeados por estas medidas. Es necesario que el Gobierno les ponga fin sin más demora, dado que la nueva ley será de aplicación en sólo unos meses. Es urgente permitir a las organizaciones sindicales independientes que puedan ejercer libremente sus derechos. La Historia enseña que las instituciones sólo adquieren estabilidad cuando están basadas en la justicia y en el respeto de la dignidad humana.

**El miembro empleador de Egipto** dijo que no comparte la opinión expresada por los miembros trabajadores. En Egipto se vive una situación de estabilidad social y paz y hay buena cooperación entre el Gobierno y los interlocutores sociales, con quienes se ha firmado un acuerdo que se sometió a la OIT para que formule comentarios. La libertad sindical no debe implicar necesariamente la proliferación de los sindicatos, que generaría conflictos inevitablemente. Hay 1 000 sindicatos y 26 federaciones con 5 millones de afiliados en el país. La libertad sindical debe estar garantizada, pero debe fundarse en normas adecuadas y claras, para velar por la representatividad de los sindicatos. El proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales garantiza la libertad sindical de trabajadores y de empleadores. El país está aprobando nuevas leyes tras un período en el que no hubo Parlamento. El Parlamento ha comenzado a funcionar nuevamente en 2016, y esta legislación no puede adoptarse por medio de un decreto presidencial. Egipto ratificó los convenios fundamentales de la OIT y el Gobierno vela por su cumplimiento. La Constitución de Egipto garantiza el derecho de libertad sindical y el tripartismo, y el Gobierno no interfiere con las actividades de los sindicatos independientes. La Constitución también protege el derecho de huelga. Hay una serie de requisitos antes de declarar la huelga, que, si se cumplen, son las únicas condiciones necesarias para hacer una huelga. Aunque expresó su respeto por la labor de la Comisión de Expertos, el miembro empleador manifestó que en algunas ocasiones ésta excede su mandato al pronunciarse sobre el derecho de huelga y otras cuestiones relacionadas con el Convenio. La Comisión de Expertos debe centrarse en la aplicación del Convenio. También se pueden señalar más datos e información a la atención de la Comisión de la Conferencia. En su opinión, los miembros empleadores se han referido a hechos inexactos. Por último, cuando se incluye a un país en la lista corta, ello genera reacción en la sociedad. La Comisión debe tener en cuenta la coyuntura política y económica de los países en cuestión y definir criterios claros para la selección de casos. Una posibilidad sería que los miembros empleadores y los miembros trabajadores de los países en cuestión pudieran dar su opinión antes de la adopción de la lista.

**El miembro trabajador de Egipto** negó que el estado de emergencia afectara a los sindicatos. Este se decretó para proteger a la ciudadanía a raíz del asesinato de personas inocentes. El miembro trabajador confirmó la participación de los interlocutores sociales en el diálogo tripartito, como lo informó el Gobierno. Las demoras en la elaboración y la aprobación del proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales obedecen a dificultades políticas, sociales y económicas registradas desde junio de 2013. El miembro trabajador pidió a la Comisión que muestre comprensión por las circunstancias del país. Se ha elegido un nuevo Presidente y un nuevo Parlamento, al que se han sometido numerosos proyectos de ley. El 23 de mayo de 2017, la ETUF y los sindicatos independientes iniciaron un diálogo que culminó con la firma de una declaración conjunta en la que daban su aprobación al proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales. El Gobierno y los empleadores fueron

informados de la declaración conjunta. La ETUF había tomado la iniciativa de negociar con todos los sindicatos, pues el proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales representaba un enorme desafío para todos los trabajadores. La ETUF sometió al Gobierno una serie de modificaciones al proyecto de ley, que fueron aceptadas. El Gobierno remitió el proyecto de ley al Parlamento, donde está siendo examinado, y su votación está prevista para el mismo año. Se trata de un proyecto de ley consensuado que marca el comienzo de una nueva era de las relaciones laborales en el país. Es hora de revitalizar los sindicatos, en el contexto de las numerosas reformas legislativas que requieren armonización. Los sindicatos egipcios quieren formar dirigentes para hacer frente a este desafío y pasar de un sistema viejo a uno nuevo y moderno que tenga en cuenta los cambios de las relaciones laborales. Los trabajadores de Egipto quieren lanzar un nuevo movimiento y se celebrarán elecciones para constituir un nuevo sindicato. La ETUF, los sindicatos independientes y la Federación de Empleadores firmaron un Memorando de Entendimiento que beneficia al país en su conjunto, a los trabajadores y a los empleadores de Egipto. El proyecto de ley fue examinado por las tres partes interesadas y los trabajadores de Egipto están determinados a supervisar la adopción de una ley que proteja la libertad sindical de conformidad con el Convenio y la Constitución de Egipto. El miembro trabajador pidió a la Comisión que tuviera en cuenta en sus conclusiones los esfuerzos realizados por el Gobierno y, en particular, las discusiones tripartitas que se llevaron a cabo. También le pidió que tomara nota de que el proyecto del Código del Trabajo contempla la cuestión de las huelgas, una cuestión que no debería regularse en la legislación relativa a los sindicatos. El país ha vivido situaciones adversas, pero la situación ha mejorado, política, económica y socialmente.

**La miembro gubernamental de Suiza** lamentó que el Gobierno no hubiera dado curso a las repetidas solicitudes de poner la Ley sobre los Sindicatos en conformidad con el Convenio, y destacó la importancia que revisten la independencia y la diversidad de los sindicatos. La pluralidad sindical asegura la representación de todas las tendencias. Expresó la esperanza de que el Gobierno ponga fin a los actos de discriminación antisindical y lo alentó a que modifique el Código del Trabajo, en colaboración con los interlocutores sociales, con miras a poner en práctica los comentarios de la Comisión de Expertos. Asimismo, recordó que la negociación colectiva debe poder practicarse en todos los niveles y reiteró su deseo de que el Gobierno ponga rápidamente la Ley sobre los Sindicatos en conformidad con el Convenio.

**Un observador en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI)** expresó su preocupación por el proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales propuesto por el Gobierno, que reprime la libertad sindical y vulnera varias disposiciones del Convenio. Aunque la información presentada por el Gobierno es positiva, sigue sin abordarse el problema fundamental. El proyecto de ley impone un modelo de sindicalismo que replica el modelo actual. En particular, el artículo 13 prevé tres tipos de organizaciones sindicales: comités sindicales, sindicatos generales y federaciones nacionales. El proyecto de ley también impone condiciones con respecto al número de integrantes de los consejos, los requisitos de afiliación, las reglas y procedimientos electorales, y los objetivos y las actividades de los sindicatos. Además, el proyecto de ley hace una distinción entre la ETUF y los demás sindicatos: aquella mantendría su personalidad jurídica, mientras que éstos tendrían que volver a inscribirse lo cual contraviene los artículos 2 y 11 del Convenio. La Corte Suprema de Justicia y un Tribunal Administrativo han reconocido la libertad sindical como un derecho constitucional, lo que implica que los sindicatos tienen derecho a elaborar sus propios estatutos y

que toda injerencia del Gobierno o sus órganos administrativos está prohibida. En vez de cumplir las sentencias de los tribunales, el Gobierno se acoge al dictamen del Consejo de Estado de 21 de diciembre de 2016, que instruye al Ministerio de Trabajo e Inmigración que se abstenga de inscribir a las organizaciones sindicales independientes, y ha sido utilizado para atacar continuamente a los sindicatos independientes. En particular, diversos empleadores y las autoridades han instruido a varios sindicatos que suspendan sus actividades y desalojen las instalaciones, y que dejen de cobrar las contribuciones mensuales de los trabajadores.

**La miembro gubernamental de Cuba** tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno según la cual: i) el nuevo proyecto de ley sobre organizaciones sindicales tiene en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la necesidad de asegurar la conformidad de la legislación nacional con las disposiciones del Convenio, y ii) el comité legislativo establecido en el seno del Ministerio de Trabajo y Migración ha finalizado la preparación de un nuevo proyecto de Código del Trabajo y se están realizando sesiones de diálogo con organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como con organizaciones de la sociedad civil para discutir dicho proyecto. Alentó al Gobierno a que continúe tomando medidas en cumplimiento de los compromisos contraídos.

**La miembro trabajadora de Alemania** haciendo uso de la palabra en nombre de los miembros trabajadores de España, Finlandia, Francia, Italia y Suecia, declaró que las fuerzas de seguridad de Egipto están operando con la mayor dureza. A pesar de las represalias, han tenido lugar, en el pasado reciente, huelgas locales. Los ejemplos incluyen: en mayo de 2016, una protesta en los astilleros de Alejandría, en la que 20 huelguistas fueron arrestados por la policía militar, teniendo que comparecer ante un tribunal militar; en diciembre de 2016, una huelga en la industria química, en la que fueron arrestados por la policía 200 huelguistas, que fueron puestos en libertad unas horas después; y en febrero de 2017, una huelga parcial del personal de enfermería en un hospital en el que 36 personas fueron suspendidas y sobre las que pesa una orden de detención por «obstrucción al trabajo». Su único delito fue intentar sindicalizarse libremente fuera del sistema de control estatal y pedir salarios más elevados como consecuencia del aumento de la inflación. Destacó que la ETUF, controlada y supervisada por el Estado, constituye un brazo extendido del Gobierno, supervisado por el Ministerio de Trabajo, en términos de cuestiones organizativas, financieras y de personal. La CSI, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Confederación de Sindicatos Alemanes (DGB) no cooperan con la ETUF, dado que no la consideran un sindicato independiente. Si bien la ETUF se beneficia de un monopolio asegurado por el Estado, la formación de sindicatos libres e independientes fue sistemáticamente obstaculizada. La legislación prevista sobre el registro y el reconocimiento de sindicatos, no sólo perpetuaría la situación, sino que también la exacerbaría. Se reconocería la ya registrada ETUF, al tiempo que todos los demás sindicatos, a la luz de los excesivos requisitos, se verían privados *de facto* de su derecho de existir. Hace un llamamiento al Gobierno para que acabe con los constantes impedimentos de orden legal y práctico a sindicatos libres y para que finalmente dé cumplimiento a sus obligaciones en virtud del Convenio.

**El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela** indicó que valoraba el compromiso del Gobierno a continuar cumpliendo con los convenios de la OIT ratificados. En su informe de 2017, la Comisión de Expertos ha tomado nota con interés del proyecto final de ley sobre organizaciones sindicales, el cual fue aprobado por el Consejo de Ministros y sometido al Parlamento para su adopción. Apreció lo expresado por el representante gubernamental respecto al hecho de que en dicho proyecto se han

tomado en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos y confió en que el Gobierno continúe adoptando ulteriores medidas para cumplir con el Convenio, teniendo presente el espíritu de pluralismo que incluso se refleja en la participación de la delegación tripartita acreditada en esta Conferencia Internacional del Trabajo. Asimismo, estimó que la Comisión debería tener presente la buena disposición y esfuerzos del Gobierno hacia el cumplimiento del Convenio. Por último, confió en que las conclusiones de la Comisión sean objetivas y equilibradas para que el Gobierno pueda considerarlas y valorarlas en el marco de la aplicación del Convenio.

**Un observador en representación de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)** recordó la declaración de los miembros trabajadores según la cual el proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales dista mucho de garantizar plenamente los derechos de libertad sindical. La falta de consulta con los sindicatos independientes durante el proceso de elaboración del proyecto anula cualquier apariencia de auténtico diálogo social. Parece que las nuevas disposiciones garantizan que aquellos sindicatos que ya están reconocidos conservarán su estatus, mientras que los nuevos sindicatos independientes tendrán que pasar por un nuevo proceso de registro. Con estas disposiciones no se puede alcanzar un auténtico pluralismo sindical, en particular dados los onerosos requisitos de afiliación para constituir sindicatos establecidos en las propuestas del proyecto. Los afiliados de la ITF en Egipto siguen teniendo dificultades. Una carta reciente del Gobierno ha confirmado que los empleados del sector público tienen prohibido tratar cuestiones financieras y administrativas con sindicatos, federaciones o comités independientes que no estén afiliados a la única federación sindical nacional reconocida. La carta especificaba que los sindicatos independientes son ilegales a efectos de la Ley de Sindicatos. En una carta posterior, el Ministro de Trabajo y la Autoridad de los Transportes Públicos pedían al Ministro de Desarrollo Local que transmitiera las instrucciones necesarias a todos los sectores bajo su responsabilidad para que no acepten que los sindicatos independientes pongan su sello en ningún documento oficial o documento de identificación nacional. Por ello, los afiliados a la ITF han informado de la constante injerencia del Estado en sus actividades, que les ha impedido recaudar las cuotas sindicales, lo cual amenaza su propia existencia. Al dirigente de la Federación de Trabajadores Portuarios se le dedujeron cinco días de salario debido a un mensaje que apareció en las redes sociales que pedía el restablecimiento de un suplemento pecuniario legal. Los auténticos sindicatos que representan los auténticos intereses de los trabajadores necesitan poder funcionar con plena libertad. Se urgió al Gobierno a dar cumplimiento a las observaciones de la Comisión de Expertos y a poner urgentemente su legislación en conformidad con el Convenio.

**El miembro gubernamental de Mauritania** declaró que la información proporcionada por el Gobierno demuestra que se han realizado progresos a pesar de los desafíos políticos a los que se enfrenta actualmente el país. Tras las elecciones parlamentarias, se preparó el nuevo proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales en consulta con los interlocutores sociales y se envió a la OIT para que lo comentara. En abril de 2017, el Gobierno envió la versión final del proyecto de ley a la OIT. Además, según la Comisión Parlamentaria, se realizará otra ronda de consultas en julio de 2017 y el proyecto de ley se adoptará en octubre de 2017.

**Otra observadora en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI)** indicó que el Congreso Democrático Egipcio del Trabajo se estableció el 28 de enero de 2014 y presentó su acreditación al Ministerio de Trabajo. Sin embargo, el Consejo de Ministros emitió la circular núm. 6-4-2014 en la que pide a todas las instituciones y

administraciones gubernamentales que cesen toda colaboración con cualquier sindicato independiente y sólo reconozcan a la confederación de sindicatos respaldada por el Gobierno. Se puede encontrar toda la información pertinente en la queja presentada ante la OIT en 2013. También declaró que muchos sindicatos independientes han sido acosados y diversos sindicalistas han sido perseguidos y amenazados, como los sindicalistas del Sindicato Marítimo que fueron condenados por un tribunal militar en el caso núm. 2759/2016. Por último, la observadora indicó que, en el transcurso de esta Conferencia Internacional del Trabajo, 32 personas han sido arrestadas y han perdido su derecho a la remuneración tras haber sido acusadas de incitar a los trabajadores a la huelga.

**El miembro gubernamental de Argelia** acogió con agrado la información proporcionada por el Gobierno sobre las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento del Convenio. Esas medidas incluyen la preparación de un proyecto de ley sobre organizaciones sindicales, consultas a este respecto con los interlocutores sociales y la consideración de los comentarios técnicos de la OIT que sean pertinentes, e ilustran el compromiso del Gobierno. Con este nuevo proyecto de ley el Gobierno pretende abordar las discrepancias entre la Ley de Sindicatos y el Convenio, en particular en relación con los principios de no injerencia en los asuntos internos de los sindicatos y de pluralismo sindical. Por consiguiente, debería alentarse al Gobierno y a los interlocutores sociales a continuar avanzando y a que recurran a la asistencia técnica de la OIT.

**La miembro gubernamental del Sudán** encomió las importantes medidas adoptadas por el Gobierno a pesar de la difícil situación que atraviesa el país y los cambios políticos que se están produciendo. El Gobierno ha realizado reformas en materia de legislación laboral, en particular en relación con la redacción de una ley sobre organizaciones sindicales. Este proyecto de ley se ha presentado a la OIT para que realice comentarios al respecto. La oradora acogió con beneplácito el diálogo social entablado por el Gobierno, que pone de relieve su respeto por la libertad sindical. La Comisión debería tener en cuenta las medidas positivas adoptadas por el Gobierno.

**El miembro empleador de Argelia** afirmó que hay que alentar y apoyar al Gobierno, que ha colaborado con la OIT y realizado enormes progresos en materia de reforma legislativa. Asimismo, cabe apoyar las medidas adoptadas por el Gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, para abordar los puntos que plantean problemas en el proyecto de ley de sindicatos y establecer una legislación conforme a los convenios de la OIT que el país ha ratificado. Todas las iniciativas adoptadas por las autoridades egipcias representan progresos importantes que merecen apoyo y aliento.

**El miembro gubernamental de Libia** señaló que al modificar su legislación sobre los sindicatos el Gobierno ha demostrado su compromiso con la plena aplicación del Convenio. El nuevo proyecto de ley sobre organizaciones sindicales prevé un marco de protección adecuado para los trabajadores, en particular debido a que se ha redactado en colaboración con la OIT. Expresó, sin embargo, su sorpresa por la inclusión del Gobierno de ese país en la lista de casos que debe examinar la Comisión, habida cuenta de las medidas positivas que ya ha adoptado el Gobierno a este respecto. Instó a la Comisión a tener en cuenta el compromiso del Gobierno de aplicar plenamente el Convenio.

**El miembro gubernamental de la Federación de Rusia** expresó su profunda gratitud al representante gubernamental por la información exhaustiva que ha proporcionado acerca de las medidas tomadas para conseguir el pleno cumplimiento del Convenio. Se mostró satisfecho en relación con el diálogo social tripartito en Egipto. Elogió la cooperación del Gobierno con la OIT y los esfuerzos por tener en cuenta

los comentarios de la OIT sobre el proyecto de ley de organizaciones sindicales. Esto ha llevado a progresos notables y evidentes a pesar de los múltiples problemas a los que hace frente el Gobierno, progresos que sin duda continuarán. La discusión que está teniendo lugar en la Comisión se ha de utilizar para expresar la aprobación y el estímulo a los esfuerzos que realiza el Gobierno por cumplir las normas fundamentales del trabajo, particularmente en el ámbito de la libertad sindical.

**La miembro trabajadora de Italia** hablando también en nombre de los miembros trabajadores de Bélgica, España y Reino Unido, recordó que el 3 de febrero de 2016 fue encontrado cerca de El Cairo el cuerpo mutilado de Giulio Regeni, estudiante de sociología de 28 años en la Universidad de Cambridge, cuya investigación se centraba en la organización de sindicatos en Egipto. Su familia no sabe aún quién ordenó su secuestro, tortura y asesinato ni la razón de ello. Sigue habiendo mucha incertidumbre debido a la falta de cooperación entre las autoridades egipcia e italiana. Existen evidencias de que el Sr. Regeni fue torturado durante siete días y que su muerte fue lenta. El periódico italiano «La Repubblica» informó de que en el asesinato estuvieron implicados funcionarios de la Agencia Nacional de Seguridad. En consecuencia, la Fiscalía de Roma solicitó al Fiscal de El Cairo si era posible interrogar a esos agentes. Esa solicitud ha quedado sin responder. No se trata de un caso aislado. En los tres últimos años organizaciones no gubernamentales han dado cuenta de más de 1 124 asesinatos, además de casos de muerte durante la detención, torturas individuales o colectivas, negligencia médica en la detención y otras formas de violencia estatal. A pesar de la evidencia en sentido contrario, el Gobierno niega su implicación en estos crímenes y rechaza ocuparse de ellos. El asesinato de Giulio Regeni señaló una grave deficiencia en Egipto que fue también el motor de los acontecimientos de la plaza Tahrir: el derecho humano fundamental de los trabajadores a organizarse con el fin de cambiar su situación, liberarse y conseguir en paz una sociedad más justa. El caso del Sr. Regeni se ha convertido en un símbolo para todos los italianos y el Gobierno debe saber que se hará justicia.

**El miembro gubernamental de Ghana** recordó que el Gobierno está iniciando el examen de un nuevo proyecto de legislación. En el examen participan las principales partes interesadas, incluidos los trabajadores, los empleadores, la sociedad civil y la OIT, y se han tenido en cuenta los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en cuanto a la consolidación de las disposiciones relativas a la libertad sindical, garantizando el pluralismo sindical e incluyendo dentro del ámbito del nuevo proyecto de Código del Trabajo determinadas categorías de trabajadores vulnerables, como por ejemplo los trabajadores domésticos. Añadió que espera que el Gobierno avance sin demora con este examen para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio.

**La miembro gubernamental de Zimbabwe** declaró que la exposición exhaustiva del Gobierno ha contribuido a esclarecer el caso. A partir de las declaraciones de los miembros empleadores y trabajadores de Egipto, queda claro que todos los interlocutores tripartitos participan en las reformas que están en marcha. Se consultó a las partes y se pusieron de acuerdo sobre el proyecto de ley relativo a las organizaciones sindicales. Por consiguiente, ello alentó a los interlocutores tripartitos a continuar colaborando en esta cuestión. Señaló su acuerdo con la intervención del representante gubernamental sobre el cuestionamiento de los criterios para elaborar la lista de países que comparecen ante la Comisión. El Gobierno ha dado pruebas de su compromiso y su deseo de dar cumplimiento a los convenios ratificados pese a las difíciles circunstancias. Los miembros empleadores y trabajadores de Egipto reconocen que existe diálogo social en el país. Se hace un llamamiento a la Oficina

para que siga brindando asistencia técnica, que es decisiva para acelerar la reforma de la Ley del Trabajo.

**El miembro trabajador de la República Árabe Siria** expresó su apoyo al proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales que pronto se presentará ante el Parlamento egipcio. Acogió con satisfacción los comentarios efectuados por la Oficina sobre el proyecto de ley y solicitó a la Comisión que tome en consideración la compleja situación de Egipto en los últimos años. La OIT debe continuar proporcionando asistencia técnica a los países que como Egipto han logrado progresos tangibles hacia el pleno cumplimiento del Convenio.

**El representante gubernamental** deseó aclarar, con respecto a las dudas expresadas por los Miembros trabajadores en relación con algunos de los logros alcanzados que ciertos comentarios parecían referirse a la Ley de Sindicatos o a una versión anterior del proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales que se ha revisado al mismo tiempo, a la luz de los comentarios de la OIT. Es importante recordar que desde 2011 Egipto ha experimentado cambios de gran magnitud y que ha podido realizar progresos sólo después del período de calma desde mediados de 2013, con logros como la celebración de las elecciones presidenciales, la adopción de la Constitución y la reanudación del trabajo en la Cámara de Representantes, el organismo encargado de adoptar la legislación. Muchas intervenciones parecen basarse sólo en rumores y no en el estudio de la situación existente. Egipto ha realizado progresos con el proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales para resolver las deficiencias de ley actual. La nueva ley se basa en la libertad sindical y ha sido preparada mediante una participación tripartita y con la aceptación de muchos comentarios de la OIT. El proyecto de ley abolió toda distinción entre las diferentes organizaciones sindicales y el Gobierno adoptará todas las medidas necesarias para terminar la ley para proporcionar protección a los sindicatos. En respuesta a la declaración formulada por la miembro trabajadora de Italia, señaló que el incidente al que se refiere también conmovió al pueblo egipcio. Aunque la declaración se refiere a un acto delictivo que no debería discutirse ante la Comisión, declaró que los procedimientos estaban en curso ante el Fiscal en Egipto y su contraparte en Italia, y que una reunión de coordinación tuvo lugar el 17 de mayo junto con un grupo de investigación judicial de Roma. También se refirió al caso de un ciudadano egipcio víctima de un crimen en Italia, y en relación con el cual se efectúan investigaciones y coordinaciones similares. Por último, subrayó que Egipto no ve obstáculos para lograr la libertad sindical y adoptar el proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales con el apoyo técnico y la cooperación de la OIT. El Gobierno ha establecido procedimientos para establecer un sistema de organizaciones sindicales fuertes e independientes para finales de año. El apoyo de la OIT en los últimos años ha ayudado a acelerar los logros alcanzados en forma transparente y abierta. La ley será adoptada y servirá al interés público de Egipto, en plena conformidad con su Constitución y los convenios internacionales ratificados por Egipto.

**Los miembros trabajadores**, tras agradecer al representante gubernamental las explicaciones y precisiones aportadas, reaccionaron a determinados puntos. No consideran que la fragmentación del movimiento sindical sea algo bueno, pero entre el sindicato único (como es ahora el caso de Egipto) y la fragmentación de la que habla el representante gubernamental hay bastante trecho. Se ha admitido que sobre la base del Convenio puedan fijarse umbrales de representatividad si éstos son razonables, pero el debate no se sitúa ahí. Las circulares ministeriales ya evocadas han sido dictadas previo dictamen del Consejo de Estado. Este dictamen considera que teniendo en cuenta la legislación actual los sindicatos independientes son ilegales. Ahora

bien, el Gobierno ha admitido que esa legislación es contraria al Convenio. El Gobierno pretende que la legislación en cuestión ha sido objeto de modificaciones y que las observaciones de los miembros trabajadores ya no serían válidas. Con todo, es lamentable que no se haya considerado útil transmitir a la presente Comisión el proyecto de texto en su última versión a fin de despejar plenamente las dudas de sus miembros. El respeto total e incondicional de la libertad sindical implica tomar medidas concretas para respetar y hacer respetar esta libertad: i) a corto plazo, corresponde al Gobierno retirar las circulares ministeriales que equivalen a prohibir los sindicatos independientes en la práctica. Un Estado que realmente desee garantizar la libertad sindical no necesita que se vote una ley para asegurar su ejercicio; basta con abstenerse de tomar medidas que entrañen su limitación, y ii) a medio plazo, la ley que está en preparación deberá ajustarse a todas las disposiciones del Convenio y corregir las críticas que afectan a la legislación actual. Más en concreto, eso implica que la nueva legislación garantice la expresión de un pluralismo sindical velando por que ningún sindicato pueda ser favorecido en detrimento de los demás. Además, deberá garantizar la libertad de los trabajadores de afiliarse a la organización de su elección sin que les sea impuesto ningún criterio o limitación que el Convenio no haya admitido. El Gobierno debería abstenerse de adoptar disposiciones que tengan como consecuencia vulnerar la independencia y la autonomía financiera de las organizaciones, como la instauración de un control sobre su contabilidad. Lo mismo ocurre con el respeto del derecho a la elaboración de los estatutos y reglamentos administrativos sin que intervengan las autoridades. A tal fin, el Gobierno podría seguir solicitando la asistencia técnica de la OIT. Por último, teniendo en cuenta las diferentes informaciones puestas en conocimiento de la Comisión de Expertos y transmitidas en este foro, es muy recomendable el envío de una misión de contactos directos.

Los miembros empleadores pusieron de relieve su compromiso con la libertad sindical, ya que está relacionada con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La libertad sindical es la base de la democracia, y es fundamental para un clima de relaciones laborales estables que propicien las inversiones. Habida cuenta de la importancia que revisten las cuestiones planteadas, la discusión celebrada en la Comisión ha permitido comprender mejor el caso que se está examinando. Valoraban el compromiso del Gobierno y creían que las conclusiones de la Comisión deberían centrarse en apoyar los procesos encaminados a redactar y adoptar la ley definitiva sobre los sindicatos. Los miembros empleadores alentaron al Gobierno a seguir involucrando a los interlocutores sociales en el diálogo social y a informar a la Comisión de Expertos sobre sus esfuerzos, para que ésta pueda reconocer los progresos realizados. Apoyaban los procesos en los que el Gobierno colabora con la OIT para finalizar el proyecto de ley sobre organizaciones sindicales acorde al Convenio.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión lamentó que persistan desde hace tiempo un cierto número de discrepancias entre la legislación nacional y las disposiciones del Convenio. La Comisión también lamentó que, a pesar de las reiteradas solicitudes formuladas por la Comisión de Expertos, el Gobierno no haya comunicado ninguna copia del proyecto de Código del Trabajo ni del proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales y la protección del derecho de sindicación.

Teniendo en cuenta la discusión, la Comisión pidió al Gobierno de Egipto que:

- garantice que el proyecto de ley sobre las organizaciones sindicales, pendiente de aprobación por la Cámara de

Representantes, esté en consonancia con el Convenio, en particular en lo que se refiere a las preocupaciones relativas a la institucionalización de un sistema de sindicato único;

- transmita una copia de este proyecto legislativo a la Comisión de Expertos, y
- garantice que todos los sindicatos de Egipto pueden llevar a cabo sus actividades y elegir a sus representantes libremente tanto en la legislación como en la práctica, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio.

La Comisión pidió al Gobierno que acepte una misión de contactos directos de la OIT para evaluar los progresos realizados con respecto a las conclusiones mencionadas anteriormente y solicitó que esta información, junto con la memoria detallada del Gobierno, se trasmitan a la Comisión de Expertos para su examen antes de su próxima reunión, que se celebrará en noviembre de 2017.

El representante gubernamental indicó que su Gobierno se opone y objeta la totalidad de las conclusiones dado que no reflejan el contenido de las discusiones llevadas a cabo en la Comisión de Aplicación de Normas y no reflejan la realidad. Pidió la opinión del Consejero Jurídico sobre el procedimiento a seguir cuando un Gobierno tiene objeciones con respecto a las conclusiones.

El miembro trabajador de Egipto indicó que había un intento de politizar las conclusiones de la Comisión en detrimento de Egipto. Las conclusiones no reflejan el hecho de que un proyecto de ley se presentó al Parlamento.

El Consejero Jurídico indicó que la cuestión planteada se refiere al procedimiento relativo a la adopción de las conclusiones de la Comisión sobre casos individuales cuando el gobierno interesado desea expresar objeciones a las conclusiones propuestas. Es esencial recordar que al llevar a cabo su función de supervisión, la Comisión de Aplicación de Normas aunque se haya basado en el Reglamento de la Conferencia, ha desarrollado sus propios métodos de trabajo y una larga práctica a lo largo de los años. Las conclusiones se formulan, tratando de reflejar lo más fielmente posible los intercambios y discusiones que tuvieron lugar, a efectos de lograr un consenso. Puede ocurrir, y en efecto ha ocurrido en el pasado, que un gobierno exprese su desacuerdo con las conclusiones. En ese caso, el desacuerdo del gobierno siempre ha constado fielmente en las *Actas Provisionales* de la Conferencia. Esa práctica constante y de larga data siempre satisfizo a los diferentes gobiernos puesto que sus objeciones y desacuerdos quedaron fielmente reflejados.

El representante gubernamental agradeció al Consejero Jurídico por su respuesta. Explicó que su Gobierno se opone a las conclusiones, las cuales son inexactas y no reflejan la realidad. No contienen ninguna referencia al nuevo proyecto de ley, a pesar de que dicho proyecto ha sido sometido a la OIT en dos ocasiones, antes de presentarlo al Parlamento, ni al hecho de que la OIT comunicó sus comentarios sobre el proyecto en mayo de 2017. Reiteró que las conclusiones no se corresponden con la realidad: nada es exacto. Habría podido aceptar las conclusiones si hubieran reflejado los acontecimientos que ocurrieron, pero como su contenido es materialmente erróneo, era necesario objetarlas.

Otro representante gubernamental indicó que la pregunta que deseaba formular al Consejero Jurídico no estaba relacionada con la práctica de la Comisión sino con el hecho de que el Presidente pidió a los miembros de la Comisión si había objeciones antes de la adopción de las conclusiones. Preguntó si al haber objeciones, como en este caso, el Presidente podía continuar declarando que las conclusiones habían sido adoptadas por consenso.

El Consejero Jurídico indicó que aunque se expresen objeciones, el Presidente puede proceder sobre la base de una amplia mayoría favorable a la adopción de las conclusiones. La tarea principal del Presidente es conducir el debate

conforme al Reglamento de la Conferencia. En consecuencia, puede adoptar las conclusiones pese al desacuerdo legítimamente expresado por el Gobierno interesado, siempre y cuando todas las declaraciones y los hechos queden reflejados fielmente en las *Actas Provisionales*.

**El miembro trabajador de Egipto** indicó que, de acuerdo con las conclusiones, la OIT no ha recibido una copia del proyecto de ley. Se preguntó cómo podía ser posible, dado que un funcionario de la OIT visitó el país, obtuvo el proyecto de ley y formuló sus comentarios sobre dicho proyecto, el cual había sido objeto del acuerdo con los interlocutores sociales. Teniendo en cuenta las circunstancias particulares de su país, es incomprensible que la Comisión exprese cualquier forma de decepción. Se elaboró con los interlocutores sociales una legislación que puede contribuir a la paz e inaugurar una nueva era para el pueblo egipcio. Pese al desacuerdo de los sindicatos sobre algunos puntos, existe un consenso general sobre dicho texto. El Gobierno esperaba que la OIT proporcionara su apoyo, en cambio ésta ha manifestado su decepción: las conclusiones sugieren que la situación no ha cambiado, a pesar de los enormes progresos realizados fruto de un trabajo arduo. Las conclusiones no tienen en cuenta en absoluto los progresos realizados.

**El Presidente de la Comisión**, al tiempo que tomó nota de las intervenciones e indicó que las mismas serían reflejadas íntegramente en las *Actas Provisionales* de la Conferencia, solicitó al Gobierno que tomara contacto con la Secretaría a fin de asegurar el seguimiento del caso.

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

El Gobierno ha comunicado la siguiente información por escrito.

#### *Investigaciones de homicidios y sentencias emitidas a la fecha*

El Gobierno de Guatemala reitera su preocupación por los hechos ocurridos a las víctimas y continúa realizando las investigaciones pertinentes con el objetivo de esclarecer plenamente los hechos y circunstancias en las que se produjeron los asesinatos de miembros y dirigentes sindicales, determinar la responsabilidad de los culpables y obtener una sentencia conforme a derecho. En el mes de marzo del año en curso, en el marco de la 329.<sup>a</sup> reunión del Consejo de Administración, el Gobierno de Guatemala informó sobre 15 sentencias. Posteriormente y a la fecha, la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas obtuvo los siguientes avances: tres sentencias condenatorias; una sentencia absolutoria; cuatro personas ligadas a proceso penal; dos órdenes de aprehensión ejecutadas, y una extinción de la persecución penal. Asimismo, la Unidad Fiscal ha practicado diligencias de investigación para determinar e individualizar a los presuntos responsables de la comisión de los hechos, siendo éstas: declaraciones de los testigos referenciales y presenciales, declaraciones de las víctimas, anticipo de pruebas, pruebas audiovisuales, allanamientos, inspecciones, registro de inmuebles y peritajes. Es importante resaltar que en ninguno de estos 18 casos, se comprobó un móvil sindical, no obstante, lo anterior, estamos comprometidos a brindar la protección necesaria a los sindicalistas que lo requieran. También, es importante resaltar el compromiso del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, quien se reúne periódicamente con autoridades del Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), para dar seguimiento a la colaboración entre dichas instituciones.

#### *Estudios de riesgo para todos los dirigentes sindicales y sindicalistas amenazados y asignación de las medidas de protección correspondientes*

El Ministerio de Gobernación informó que, de enero a mayo del presente año, recibió 20 solicitudes de medidas

de seguridad, a las cuales, el Departamento de Análisis de Riesgo de la División de Protección de Personas y Seguridad de la Policía Nacional Civil realizó los estudios correspondientes, obteniéndose como resultado el otorgamiento de las 20 medidas de seguridad solicitadas.

#### *Solicitudes de medidas de seguridad realizadas por el Ministerio Público en aplicación del Protocolo de implementación de medidas de seguridad inmediatas y preventivas, publicado en enero 2017*

El Ministerio Público a través de la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas, ha solicitado al Ministerio de Gobernación, de enero a la fecha, 14 medidas de seguridad preventivas a favor de dirigentes sindicales y sindicalistas y a la Policía Nacional Civil, y ocho medidas de seguridad perimetral.

#### *Informe del teléfono gratuito 1543 para atender denuncias de violencia o amenazas en contra de defensores de derechos humanos*

El Ministerio de Gobernación reportó que desde enero de 2017, del total de llamadas recibidas en la línea de emergencia 1543 por denuncias, ninguna tuvo relación con dirigentes o afiliados a sindicatos de trabajadores. En tal sentido y con el objeto de dar a conocer a dicho sector el teléfono gratuito y promover el uso adecuado del mismo, se ha implementado una campaña de difusión del número de emergencia 1543 para protección de sindicalistas a través de redes sociales. Asimismo, el Ministerio de Gobernación cuenta con espacios de diálogo, que se reúnen periódicamente, denominados Instancia de análisis de ataques contra defensores de derechos humanos y Mesa técnica sindical permanente de protección integral, en las cuales se abordan los casos denunciados por el sector sindical brindándose el seguimiento correspondiente por las entidades responsables. Estos constituyen espacios de diálogo para la atención oportuna de las situaciones que atentan contra la libertad sindical o integridad de los dirigentes y afiliados de organizaciones sindicales de trabajadores. Al mismo tiempo, dichos espacios de diálogo han sido utilizados para dar a conocer al sector sindical el «Protocolo de implementación de medidas de seguridad, inmediatas y preventivas en favor de trabajadores y trabajadoras sindicalizados, dirigentes, directivos, militantes, lideresas y líderes sindicales, personas relacionadas con la defensa de los derechos laborales».

#### *Fortalecimiento institucional*

El Gobierno de Guatemala, reconoce la importancia de los compromisos asumidos a través de la ratificación del Convenio. En tal sentido, la Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público giró instrucciones para que se realizaran las acciones correspondientes para fortalecer al personal que conforma la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas, actualmente conformada por 19 personas y funciona dentro de la estructura organizacional de la Fiscalía de Derechos Humanos, con tres agencias fiscales.

#### *Creación de tribunales especiales para conocer de delitos relacionados con la libertad sindical*

El Estado de Guatemala, desde la promulgación del decreto núm. 21-2009 del Congreso de la República, Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo, cuenta con la estructura jurídica siguiente: cuatro juzgados de mayor riesgo, una sala de la Corte de Apelaciones de mayor riesgo en la ciudad capital y dos tribunales de sentencia, en los cuales pueden ser dilucidados los procesos por delitos cometidos en contra de la vida de sindicalistas. En tal sentido, el Ministerio Público en cualquier momento puede hacer la solicitud correspondiente para que la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia, evalúe las circunstancias

y pueda asignar esos procesos a conocimiento de los juzgados de mayor riesgo. Es oportuno informar que las sentencias condenatorias obtenidas recientemente por el Ministerio Público en los casos de los señores: William Leonel Retana Carias y Manuel de Jesús Ortiz Jiménez, fueron dictadas por los Tribunales de Sentencia de Mayor Riesgo, atendiendo la recomendación de la Comisión de Expertos de la OIT.

#### *Reformas legislativas*

El 16 de marzo de 2017 en sesión ordinaria del pleno de diputados del Congreso de la República, se aprobó el decreto núm. 7-2017 (proyecto de ley núm. 5198) que reforma el decreto núm. 1441 del Código del Trabajo, el cual entró en vigencia el 6 de junio del año en curso. Se considera un hecho histórico que el texto aprobado por el Congreso haya sido producto de un acuerdo entre organizaciones sindicales y empresariales del país. Con la entrada en vigencia de dicha normativa, se establece en ley el procedimiento de inspección que conlleva a una posible sanción en caso de incumplimiento de normas laborales, garantizando de esa manera la intervención del Estado de Guatemala en el fomento de una cultura de cumplimiento de los derechos y obligaciones laborales. En lo que respecta a la iniciativa núm. 5199, el Ministerio de Trabajo se ve complacido de que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, observe con interés, el proyecto sometido al Congreso de la República el 27 de octubre de 2016, porque recoge la mayor parte de las anteriores observaciones de la Comisión. En fecha 9 de mayo de 2017, se llevó a cabo una sesión de la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, en la cual participaron el sector empleador, trabajador y gobierno, habiendo acordado los mandantes bipartitos presentar ante dicha Comisión sus acuerdos y conclusiones. El sector gobierno ratifica su respaldo al diálogo bipartito y está en la plena disposición de participar de las discusiones en el momento que sea requerido por los mandantes, tomando en consideración que el Congreso de la República, a través del Presidente de la Comisión de Trabajo, ha fijado fecha específica para recibir los acuerdos, luego de haber transcurrido ocho meses, durante los cuales el Congreso ha otorgado varias prórrogas, en respuesta al tiempo adicional solicitado por empleadores y trabajadores.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, confía en que la iniciativa de ley, sea aprobada a la brevedad posible e incluya los elementos adicionales que la Comisión de Expertos señala en su informe a la 105.<sup>a</sup> Conferencia Internacional del Trabajo.

#### *Registro sindical*

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Trabajo, recibe las solicitudes para inscripción de sindicatos y reconocimiento de personalidad jurídica. Al respecto en 2016 se inscribieron un total de 84 organizaciones sindicales y durante el año 2017, suman 26 sindicatos inscritos. En relación a la reforma del procedimiento de inscripción sindical, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, ha generado un espacio de diálogo, en el cual se ha acordado una agenda de temas, incluyendo los propuestos por organizaciones sindicales.

#### *Tratamiento y resolución de conflictos por la Comisión de Tratamiento de Conflictos en materia de la libertad sindical y negociación colectiva*

En la reunión de la Comisión tripartita sobre asuntos internacionales de trabajo celebrada el 18 de mayo del año en curso, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, presentó los Términos de referencia de consultoría en evolución del funcionamiento de Comisión de Tratamiento de Conflictos, los cuales fueron elaborados con apoyo de la Oficina del Representante del Director General de la OIT.

En tal sentido, los sectores acordaron realizar las consultas correspondientes y comunicar sus observaciones. Asimismo, los miembros de la Comisión de Tratamiento de Conflictos tienen previsto realizar durante los próximos días, un taller denominado «autoevaluación de la Comisión».

#### *Campaña de sensibilización sobre la libertad sindical y la negociación colectiva*

Se han intensificado los procesos de sensibilización, como parte de la «libertad sindical y negociación colectiva por un mejor país», especialmente con directores de medios de comunicación, columnistas, formadores de opinión, periodistas, y directores de comunicación social de los tres Organismos del Estado. Asimismo, se continúa impulsando la campaña a través de las páginas oficiales y redes sociales de las instituciones del Estado, así como entrevistas en medios de comunicación gubernamentales, y entrega de afiches y trifolios en las distintas instituciones a visitantes y líderes sindicales. Además, se tiene planificado un proceso de capacitación en el tema de libertad sindical y negociación colectiva con el sector textil y maquila, con el apoyo de la Oficina del Representante del Director General de la OIT.

Además, ante la Comisión, **una representante gubernamental** manifestó el compromiso de su país en el cumplimiento de las normas y principios fundamentales en el trabajo, inclusive a través del Memorándum de Entendimiento y la Hoja de ruta para resolver las cuestiones relativas al Convenio contenidas en la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Destacó que para ello, se cuenta con el involucramiento directo del Presidente de la República. Asimismo, manifestó que estaba acompañada por autoridades de los tres poderes del Estado, quienes reafirmaron su compromiso en el cumplimiento de la Hoja de ruta, lo cual demuestra el apoyo al más alto nivel. Reiteró su preocupación por la pérdida de vidas humanas generada por la violencia en el país, incluyendo las de algunos sindicalistas, e indicó que se están implementando cambios profundos y estructurales. En ese sentido, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social sostiene reuniones periódicas con autoridades del Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Se ha fortalecido la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas recientemente ampliada a 19 personas y tres agencias fiscales. Además, indicó que en 2016, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social inscribió un total de 84 organizaciones sindicales. Durante 2017, se han inscrito 26 sindicatos. Con el apoyo de la OIT, se prevé fortalecer la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva, y se han intensificado los procesos de sensibilización, como parte de la campaña de libertad sindical y negociación colectiva, teniendo planificado un proceso de capacitación con el sector textil y maquila, con apoyo de la Oficina del Representante del Director General de la OIT. Asimismo, la reciente entrada en vigencia de las modificaciones al Código del Trabajo ha fortalecido la Inspección General de Trabajo, otorgándole capacidad sancionatoria, y, para hacer más transparente su accionar, se ha creado la Unidad de Probidad y Transparencia, que brinda a la población un servicio de calidad y eficiencia. Reiteró el compromiso de su Gobierno de continuar mostrando avances concretos, cuyo reconocimiento debería permitir cerrar el caso de su país en la reunión del Consejo de Administración de noviembre de 2017. Concluyó manifestando la preocupación de su Gobierno por la utilización simultánea de varios 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 du-

plicación de los mecanismos que debilita el funcionamiento y la credibilidad de los órganos de control de la OIT.

**Una magistrada de la Corte de Constitucionalidad** manifestó que la Corte de Constitucionalidad actúa de manera independiente y permanente, y que su labor primordial es la defensa de los derechos humanos garantizados y protegidos tanto en la Carta Magna, como en los tratados internacionales que, a la luz de la misma, forman parte del bloque de constitucionalidad. La Corte ha observado los estándares internacionales en materia de derecho laboral emitiendo fallos y tutelando los derechos de los trabajadores. De 147 amparos sobre derechos laborales presentados en 2016, 109 favorecieron a los trabajadores. Respecto del derecho a la libre sindicalización, destacó que se ha garantizado en múltiples fallos que durante el tiempo de la formación del sindicato el patrono no puede, sin autorización judicial, ejecutar despidos contra los trabajadores protegidos.

**Un magistrado de la Corte Suprema de Justicia** se refirió a la existencia de Juzgados, Tribunales de Sentencia y Sala de la Corte de Apelaciones de Mayor Riesgo, en los cuales pueden ser dilucidados los procesos por delitos cometidos en contra de la vida de sindicalistas, atendiendo la recomendación de la Comisión de Expertos de crear tribunales especiales. Informó que dichos tribunales han emitido tres sentencias condenatorias en casos relacionados con sindicalistas. Además, señaló que de marzo a la fecha se registraron tres sentencias condenatorias, una absolutoria, cuatro personas ligadas a un proceso penal, dos órdenes de aprehensión ejecutadas y una extinción de la persecución penal. Manifestó el compromiso de la Corte en relación a las responsabilidades que le competen en la Hoja de ruta y recordó que el Ministerio Público en cualquier momento puede realizar la solicitud correspondiente para que la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia, evalúe las circunstancias y pueda asignar procesos a conocimiento de los juzgados de mayor riesgo.

**El Viceministro de Gobernación** destacó el compromiso de su Ministerio de seguir mostrando avances en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas de la Hoja de ruta, tal como lo demuestra la aprobación, publicación y vigencia del protocolo de implementación de medidas de seguridad inmediatas y preventivas en favor de los miembros del movimiento sindical, el cual se implementa con la participación de los líderes sindicales. Además, informó que se ha implementado una campaña de difusión del número telefónico para la protección de sindicalistas (1543) y, para fortalecer los mecanismos de protección, se ha incrementado el presupuesto en favor de policías nacionales civiles, así como los espacios de coordinación y comunicación con los trabajadores para garantizar el cumplimiento de los compromisos de la Hoja de ruta y agilizar el esclarecimiento de actos de violencia.

**El Diputado Presidente de la Comisión de Trabajo del Congreso de la República** reiteró el compromiso de los legisladores en relación a la promoción y cumplimiento de los derechos en materia laboral y destacó que el compromiso de la Comisión de Trabajo del Congreso manifestado en la Hoja de ruta, se materializó a través de la aprobación del decreto núm. 7-2017, que confiere facultades sancionatorias a la Inspección General de Trabajo. Con relación a la iniciativa de ley núm. 5199 en materia de libertad sindical y derecho a la huelga, indicó que se ha fijado fecha específica para recibir los acuerdos de los trabajadores y empleadores con el fin de que presenten una propuesta consensuada, después de ocho meses de consultas y tres prórrogas solicitadas por trabajadores y empleadores. Concluyó manifestando que seguirá promoviendo el diálogo social con los diferentes sectores, con el fin de crear o reformar la legislación en materia laboral, para cumplir con los convenios internacionales para el desarrollo integral del país.

**Los miembros trabajadores** consideraron que, de manera sistemática, Guatemala no ha respondido a las importantes observaciones y recomendaciones formuladas por los mecanismos de control de la OIT. Lamentan que la situación actual no difiera en gran medida de la observada en 2012, que motivó la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT en relación con la inobservancia del Convenio. Desde entonces, se ha asesinado a otros 28 sindicalistas y sigue imperando un clima de casi total impunidad. La Comisión ha examinado en reiteradas ocasiones la cuestión de la violencia y la impunidad contra los sindicalistas en Guatemala, y la inacción del Gobierno exige un examen continuo, con independencia del proceso que está teniendo lugar en el Consejo de Administración. La Comisión de Expertos tomó nota «*con profunda preocupación* de los persistentes alegatos de actos de violencia antisindical», y expresó «su especial *preocupación* por la ausencia de progresos en las investigaciones relativas a homicidios respecto de los cuales ya se han identificado indicios de posible móvil antisindical». De los 70 casos de homicidio sometidos al Comité de Libertad Sindical, sólo 11 condujeron a condenas hasta el momento. Aun así, el Ministerio Público y los tribunales insistieron en que la motivación de los asesinatos que fueron objeto de estas 11 condenas no se basaron en la actividad sindical de las víctimas. En cualquier caso, las administraciones actuales y pasadas en Guatemala nunca han parecido hallar una relación entre la actividad sindical y la motivación de los asesinatos. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala también han tomado nota con suma *preocupación* de la falta de progresos en la investigación de dichos casos. Además, en lo que respecta a las investigaciones, el Gobierno sigue sin adoptar medidas tan básicas como recabar testimonios de los familiares o testigos o realizar análisis balísticos. El Gobierno tampoco ha brindado protección a los sindicalistas que están siendo objeto de acoso y amenazas por realizar sus actividades sindicales. Los miembros trabajadores lamentaron que el protocolo de implementación de medidas de seguridad inmediatas y preventivas en favor de los miembros del movimiento sindical, establecido recientemente por el Gobierno, no sea más que una declaración de buenas intenciones ya que no se toman medidas en el terreno. Urge adoptar medidas con el fin de poner en práctica el protocolo, y deben asignarse más fondos con este fin, lo que también subrayó la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores indicaron que por fin acaba de aprobarse una legislación que restituye la facultad de la inspección del trabajo para imponer sanciones en caso de violación de los derechos sindicales. Este resultado positivo sólo se ha alcanzado debido a un acuerdo bipartito entre las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, lo que ha demostrado que el diálogo social es posible en Guatemala y es la única manera de avanzar con el fin de encarar los inmensos desafíos que tiene ante sí el país. Sin embargo, el Gobierno sigue sin ser consciente de la importancia que reviste que los interlocutores sociales participen en la toma de decisiones. En tiempos recientes, se ha presentado un proyecto de ley al Congreso destinado a poner la legislación en conformidad con el Convenio, sin celebrar consultas apropiadas con los sindicatos. Por consiguiente, los sindicatos rechazaron el proyecto de ley, en particular porque va en contra de una serie de recomendaciones claras formuladas por la Comisión de Expertos. En concreto, el proyecto de ley tiene por objeto enmendar el artículo 390, 2), del Código Penal de tal manera que se retenga el riesgo de imponer sanciones penales a los trabajadores que llevan a cabo una huelga pacífica. El Gobierno tuvo una oportunidad única de mostrar su compromiso con la Hoja de ruta cuando se estableció la Comisión de Trata-



miento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Lamentablemente, dicho mecanismo ha sido una oportunidad perdida debido a la falta de voluntad política. Se han destinado muy pocos recursos a dicha iniciativa. Además, la Comisión de Expertos señaló que no hay complementariedad con los mecanismos judiciales para la protección de la libertad sindical. Asimismo, el Ministerio Público ha admitido haber recibido no menos de 1 950 quejas de incumplimiento de órdenes de reintegración de trabajadores despedidos por constituir sindicatos. La impunidad es tal que los empleadores de los sectores público y privado ignoran pura y simplemente las órdenes judiciales. El Gobierno no ha dado detalles sobre las sanciones impuestas a los numerosos empleadores que incumplen la ley. El Gobierno ha dificultado más aún el registro de sindicatos o la renovación de las credenciales de los dirigentes sindicales existentes. Más aún, ni siquiera ha llevado a cabo una campaña de sensibilización acerca de la libertad sindical, como se acordó en la Hoja de ruta. La puesta en marcha de una campaña en los medios de comunicación sería particularmente útil en el sector de la maquila, donde se han documentado varios casos de violación de la libertad sindical y de imposibilidad de constituir sindicatos. El Gobierno ha llegado hasta el punto de utilizar los medios de comunicación con el fin de atentar contra el derecho de libertad sindical y los convenios colectivos en el sector público. Los miembros trabajadores seguirán controlando de cerca el cumplimiento de la Hoja de ruta. Las cuestiones planteadas se vienen presentando al mecanismo de control de la OIT desde hace más de veinte años. Confían ante todo en que se resuelvan las cuestiones relativas a la impunidad, los cambios legislativos y el registro de sindicatos. Por último, reconocieron el papel positivo que desempeña el Representante Especial del Director General de la OIT en Guatemala.

**Los miembros empleadores** recordaron que este mismo tema está siendo objeto de análisis ante el Comité de Libertad Sindical a través del caso núm. 2609 y ante el Consejo de Administración mediante el seguimiento dado a una queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. Recordaron asimismo que el caso trata de: i) derechos sindicales y las libertades civiles; ii) problemas de carácter legislativo; iii) el registro de las organizaciones sindicales; iv) la resolución de conflictos en materia de libertad sindical; v) la campaña de sensibilización en materia de libertad sindical, y vi) el sector de la maquila. Destacaron que la información escrita presentada por el Gobierno contiene elementos detallados y actualizados en relación a dichos temas. Casi la totalidad de los casos reportados de violencia antisindical son muy antiguos, y que en esas condiciones se hace muy difícil llevar a cabo las investigaciones. No obstante lo anterior, las instituciones del Estado están funcionando. El Estado está haciendo su mejor esfuerzo y los resultados se están produciendo. En particular, el hecho que todos los representantes de las ramas del poder público hayan estado presentes ante la Comisión demuestra su compromiso ante la misma. Destacaron que resulta importante que siga funcionando la Comisión tripartita sobre asuntos internacionales de trabajo y que se sigan haciendo campañas de difusión y trabajos de sensibilización. Manifestaron interés por conocer más detalles acerca del rechazo que habría sido manifestado por los trabajadores en relación a una propuesta del Gobierno de reforma del procedimiento de inscripción sindical. Asimismo, recogieron con mucho interés lo indicado por el Gobierno en cuanto a los requisitos necesarios para constituir sindicatos de industria y las modificaciones en relación con la nacionalidad extranjera para ser miembros de los comités ejecutivos de los sindicatos. En relación a los comentarios de la Comisión de Expertos en materia de huelga, reiteraron que consideran que el derecho de huelga no se encuentra regulado en el Convenio y que, por lo tanto, no existe base para

discutir este tema en la Comisión, que las conclusiones de este caso no deberían hacer referencia al derecho de huelga y que el Gobierno no está obligado a seguir las recomendaciones de la Comisión de Expertos en relación a este tema específico. Afirmaron que, en materia de huelga, existe plena libertad en el marco nacional para que pueda establecerse una legislación conforme a las propias circunstancias y, en ese sentido, destacaron los avances que se pueden producir por iniciativa del Congreso y especialmente por voluntad tripartita. Hicieron referencia a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre las posibles sanciones de carácter penal previstas en la sección 390, apartado 2 del Código Penal, cuestionando que puedan considerarse pacíficos actos de sabotajes, daños o destrucciones a la propiedad privada, a las empresas o las instituciones afectando a su producción y sus servicios. Dado el alto número de quejas ante los órganos de control de la OIT en temas de libertad sindical, manifestaron interés en que se pueda profundizar la utilización de los mecanismos de mediación y resolución de conflictos, aunque, en todo caso, corresponde al Estado mismo determinar la manera en que decide diseñarlos y desarrollarlos. Destacaron que el sector de la maquila es el principal exportador y generador de empleo formal y directo en el país en el cual se promueve el cumplimiento de la legislación y de los derechos fundamentales en el trabajo a través de la organización de empleadores más representativa, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF). Indicaron que existe un código de conducta que se basa en los convenios fundamentales del trabajo, que certifica a más de 300 empresas y vincula a más de 250 000 trabajadores y que se siguen sistemas de auditoría independientes, muchos de ellos internacionales. Manifestaron que, el hecho de que las empresas textiles reciben en promedio cinco auditorías anuales para cada uno de sus clientes, para así lograr estar certificadas y continuar con la renovación de contratos de carácter comercial, debería llevar a la Comisión a que considere este aspecto del caso como definitivamente resuelto. Concluyeron destacando el compromiso del sector empresarial en continuar con la campaña de sensibilización en materia de libertad sindical y en una búsqueda cada vez mejor del fortalecimiento institucional de las distintas dependencias públicas y privadas del país.

**El miembro trabajador de Guatemala** lamentó las permanentes y graves violaciones a la libertad sindical que desde hace años se viven en Guatemala, que no sólo afectan profundamente a las relaciones de trabajo, sino que también cuestionan la vigencia de la democracia y los derechos humanos en el país. Afirmó que los números no merecen discusión alguna: 84 sindicalistas asesinados en los últimos años, considerando sólo los casos que se encuentran actualmente en la Fiscalía Especializada del Ministerio Público, y 251 denuncias de agresiones graves contra dirigentes sindicales y defensores de derechos laborales entre 2015 y 2016. Actualmente, hay miles de órdenes de readmisión para trabajadores despedidos por intentar organizarse sindicalmente. Según los registros de los tribunales de justicia, en la mayoría de los casos dichas órdenes de readmisión no se cumplen y, en una total violación y burla a la ley, en algunos casos, los trabajadores son readmitidos y nuevamente despedidos. Existen múltiples trabas ministeriales para la inscripción de nuevos sindicatos y de nuevos directivos, para la realización de trámites administrativos sindicales y para la homologación de los pocos pactos colectivos que logran acordarse. El Presidente de la República cada año emite una circular por la cual prácticamente prohíbe la negociación colectiva en el sector público, al limitar los ajustes salariales bajo la excusa de la contención del gasto y la austeridad. Muchos de los trabajadores que han presentado hace más de quince meses sus solicitudes de homologación de pacto colectivo, todavía no cuentan

con una resolución por parte de las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Por el contrario, muchos de esos pactos cuentan con previos en donde se ordena la eliminación de artículos que contienen beneficios de los cuales los trabajadores han venido gozando desde años anteriores. Señaló que existe una feroz campaña antisindical, impulsada desde los sectores empresarial y estatal, con la intención de declarar lesivos los pactos colectivos para el país así como de criminalizar a la dirigencia sindical. Pretende, asimismo, hacer ver a las organizaciones sindicales como las responsables del desgobierno, la corrupción y la crisis económica que sufre la mayor parte de los guatemaltecos. Consideró, que no es de extrañar, por tanto, que en el informe anual de la Confederación Sindical Internacional (CSI) se señale que Guatemala es uno de los diez peores países en el mundo en cuanto a la violación al derecho de la libertad sindical. Las personas que trabajan se enfrentan a las peores formas de violencia, incluyendo intimidación, amenazas, persecución, secuestros, violencia física y hasta asesinatos por el simple hecho de querer organizarse sindicalmente. Además, la situación se agrava por la impunidad imperante para los responsables de estos abominables hechos como queda patente en el informe que presentó el Ministerio Público, en marzo de 2017, sobre el estado de las investigaciones de los 84 asesinatos de sindicalistas. El documento no hace más que corroborar la incapacidad técnica y la falta de voluntad política en investigar los asesinatos de los sindicalistas. La gran mayoría de los casos no avanza y cuando registran novedades, se trata en general de absoluciones o cierres de investigaciones ignorando el vínculo sindical. Lamentó que a cuatro años de firmada la Hoja de ruta, programada para cumplirse en un año, los avances son escasos y poco sustantivos. No se ha producido un cambio significativo en la situación de la libertad sindical y de la negociación colectiva. Se conforman comisiones, mesas de trabajo y espacios similares en los que a pesar de que los sindicalistas ponen su mejor voluntad, no hay cambios sustantivos. Aún siguen pendientes los ajustes legales recomendados por la Comisión de Expertos. La propuesta de ley que ha hecho el Gobierno, no sólo no cumple con las recomendaciones, sino que en algunos puntos, implica retrocesos en materia de libertad sindical. Se aprobó una reforma del Código del Trabajo sobre las facultades de los inspectores del trabajo para aplicar sanciones a los incumplidores de la legislación laboral, pero en el último momento, los diputados incluyeron una disposición que impide el ingreso de los inspectores en buena parte de los centros de trabajo del país. Por último, tras reiterar el compromiso de los trabajadores para realizar todas las aportaciones a su alcance para hacer cumplir la Hoja de ruta y, en general, los derechos de las personas que trabajan y de las organizaciones sindicales, solicitó a la Comisión que reclame al Gobierno acciones concretas para garantizar los derechos previstos en el Convenio e insistió en la necesidad de establecer una comisión de encuesta.

**El miembro empleador de Guatemala** agradeció la información facilitada por el Gobierno, y celebró el hecho de que la delegación gubernamental esté integrada por todos los poderes del Estado y los funcionarios públicos del más alto nivel responsables del tema. Ello demuestra el compromiso del Gobierno con la OIT y sus mecanismos de control para solucionar las demandas que se vienen formulando desde hace años. Este compromiso también debe ser asumido por los interlocutores sociales. El sector empleador así lo viene haciendo desde hace muchos años, participando en los foros de diálogo social con el objetivo de dar cumplimiento a las observaciones de la Comisión de Expertos. Respecto de los derechos sindicales y las libertades civiles, tomó nota de las informaciones del Gobierno que dan cuenta de una serie de acciones para dar protección a los líderes sindicales y resolver casos de violencia en su

contra. Observó que la gran mayoría de estos casos provienen de muchos años atrás, lo cual complica significativamente su resolución judicial. No obstante ello, se obtuvieron resultados que dan muestra de que no existió una persecución antisindical en Guatemala. En fecha reciente, estos hechos se dan de manera aislada y se inscriben dentro del clima de grave violencia que vive el país. Consideró poco equilibrados los comentarios de la Comisión de Expertos al decir que constatan «ausencia de progresos en las investigaciones relativas a homicidios respecto de los cuales ya se han identificado indicios de posible móvil antisindical». Segundo, respecto de los problemas de carácter legislativo, la Comisión de Expertos desde hace décadas viene pidiendo al Gobierno la discusión tripartita sobre varias normas con el objeto de adecuarlas al Convenio. Con la facilitación del Representante del Director General de OIT en Guatemala, los trabajadores y empleadores discutieron este conjunto de reformas, que afectan el Código del Trabajo, el Código Penal y la ley que regula estos derechos para los trabajadores del Estado. Se alcanzaron acuerdos importantes respecto del Código Penal y se espera lograr más acuerdos próximamente. El decreto núm. 7-2017, fruto también del diálogo social con el auspicio del Representante del Director General, resolvió el tema del poder sancionatorio de los inspectores del trabajo, que era de vieja data. Si bien el Congreso de la República no recogió en su totalidad los acuerdos obtenidos a través del diálogo social, se cuenta nuevamente con el compromiso de empleadores y de trabajadores para insistir ante ese órgano en las reformas que fueron dejadas de lado. Respecto a estas cuestiones el país avanzó como no lo había hecho nunca antes. En lo que atañe a la resolución de conflictos en materia de libertad sindical y negociación colectiva, reiteró el firme compromiso de los empleadores en la participación de foros bipartitos o tripartitos tendientes a la resolución de conflictos laborales, particularmente la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Estaba al tanto que los resultados a la fecha no fueron totalmente satisfactorios y quizás no hubo la mejor de las voluntades de todas las partes. Es necesario evaluar de manera tripartita el funcionamiento de la Comisión mencionada para hacer más eficiente su labor, según lo recomendado por los Expertos en su informe. En cuanto al sector de maquila, indicó que la industria textil cuenta desde 1997 con un código de conducta que se basa en los convenios fundamentales del trabajo por medio del cual se han certificado en el cumplimiento de normas más de 300 empresas y beneficiado hasta la fecha a más de 250 000 trabajadores, y tal cumplimiento es verificado por compañías de auditores independientes. Asimismo, las empresas de este sector son constantemente controladas y fiscalizadas por inspectores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, así como por auditores de cumplimiento laboral de las marcas internacionales con las cuales mantienen relaciones comerciales. Las empresas de la industria de vestuario y textiles reciben un promedio de cinco auditorías laborales anuales por cada uno de sus clientes, para lograr estar certificadas y así obtener contratos. Esto ha permitido que los derechos de los trabajadores, particularmente el de sindicalización, estén plenamente garantizados, quienes libremente pueden decidir entre asociarse o no en sindicatos. Finalmente, expresó su preocupación de que la situación bajo análisis esté dando lugar a dos mecanismos de control dentro de la OIT, lo que no obra en beneficio de la transparencia y puede perjudicar los esfuerzos de Guatemala para cumplir con los requerimientos de la OIT.

**El miembro gubernamental de Panamá** hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) reconoció la voluntad política del Gobierno para fomentar una cultura de cumplimiento y respeto de los derechos laborales incluyendo el de sindicalización, impulsando la generación de trabajo decente y la promoción del

diálogo social en el país, en coordinación con la OIT. Alentó a que se prosigan los esfuerzos del Gobierno para acelerar los avances del cumplimiento de la Hoja de ruta y a que redoble sus esfuerzos por esclarecer los hechos ocurridos en contra de dirigentes sindicales y así proporcionar las garantías necesarias para proteger la libertad sindical. En el marco de la reunión del Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2017, el GRULAC había tomado nota de las acciones tomadas por el nuevo Gobierno para avanzar en el cumplimiento de la Hoja de ruta y había apoyado el punto de decisión aprobado por el Consejo de Administración. El GRULAC exhortó a todos los sectores para continuar trabajando de forma conjunta y de manera constructiva en la implementación de las medidas adoptadas y otras futuras que se acuerden tripartitamente, valiéndose del diálogo social y participando activamente en el mismo, con vistas a lograr soluciones duraderas y la plena aplicación del Convenio en el país. El GRULAC reiteró su compromiso con los derechos fundamentales en el trabajo, en especial la libertad sindical y la negociación colectiva. Respaldo la asistencia técnica del Representante Especial del Director General de la OIT en Guatemala, y su importancia para la implementación plena de la Hoja de ruta, solicitó a la Oficina que continuara prestándola. Finalmente, el GRULAC reiteró su preocupación por la utilización simultánea de mecanismos de control para tratar las mismas alegaciones relativas a un país que ya está bajo consideración del Consejo de Administración. La innecesaria duplicación de mecanismos puede llegar a debilitar el funcionamiento de los órganos de control de la OIT. Guatemala ha demostrado voluntad política para mejorar su sistema de relaciones laborales y prever un futuro mejor para el ejercicio de los derechos fundamentales en el trabajo. Consideró que el fortalecimiento del diálogo social y de la confianza mutua entre los interlocutores sociales y el Gobierno, con el respaldo de la OIT y de las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores, son elementos muy valiosos para continuar asistiendo a un país que coopera con los mecanismos de control de la OIT. Instó a que se valoren objetivamente los avances alcanzados por el Gobierno, esperando que este caso pueda ser cerrado pronto.

**El miembro gubernamental de Malta**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina y Montenegro, recordó el compromiso contraído por Guatemala en virtud del pilar comercial del Acuerdo de Asociación UE-América Central de aplicar de manera efectiva los convenios fundamentales de la OIT. Este caso hace referencia a alegaciones muy graves de vulneración de la libertad sindical que el Consejo de Administración está examinando detenidamente con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 26 de la Constitución. El orador reiteró la necesidad de evitar al máximo la duplicación de los procesamientos y los esfuerzos. En aras de la coherencia, recordó la opinión expresada por los miembros gubernamentales en la última reunión del Consejo de Administración, celebrada en marzo de 2017. Así pues, éstos: 1) reconocieron el compromiso del Gobierno de garantizar el respeto del Estado de derecho en el país y su creciente compromiso con la OIT, así como los avances realizados en cuanto al diálogo social a raíz de la reciente adopción de una nueva ley sobre la facultad de la inspección del trabajo para imponer sanciones; 2) reiteraron su petición de que se adopte, antes de la reunión de noviembre de 2017 del Consejo de Administración y tras la celebración de consultas exhaustivas con los interlocutores sociales, una nueva ley sobre la libertad sindical y el derecho de sindicación que esté plenamente en conformidad con el Convenio, y 3) expresaron la esperanza de que se realicen progresos rápidos, concretos y sustanciales en relación con la Hoja de ruta y de que

se investiguen los asesinatos de dirigentes sindicales, se refuerzen los mecanismos de prevención y protección, se cumplan las órdenes de reintegración y se lleven a cabo campañas de sensibilización.

**Un observador en representación de la Internacional de los Servicios Públicos** destacó que las violaciones a la libertad sindical en Guatemala no se limitan a la obstaculización de las actividades de los dirigentes sindicales, sino que, además, existe una gravísima injerencia del Estado en la autonomía de las organizaciones sindicales, violando de ese modo el Convenio. Dicha injerencia ha llegado a su punto máximo a través de la judicialización de los pactos colectivos firmados libremente por las organizaciones sindicales y el Estado en su rol de empleador. Se ha denunciado penalmente a dirigentes sindicales por participar en los procesos que esas negociaciones han conllevado. La campaña pública de desprestigio y estigmatización en contra del sindicalismo que se ha profundizado debe cesar de manera inmediata. El Estado debe jugar su rol de promoción y desarrollo de la libertad sindical. Consideró que el Estado ha quedado, en esta materia, al servicio de las cámaras empresariales que elaboran la estrategia legal para la Procuraduría General de la Nación. La OIT debe exigir al Estado de Guatemala que cese de manera inmediata sus actos de injerencia y persecución de los dirigentes sindicales. La violación a la libertad sindical llega a tal punto que todos los dirigentes están siendo judicializados con resoluciones judiciales que amparan a ministerios e instituciones para que se penalice la acción sindical y se irrespete los acuerdos alcanzados. Asimismo, los pactos en el sector público están siendo objeto de tardanza de homologación por parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Denunció también la destitución de dirigentes en el sector público con el objeto de intimidar a los trabajadores y disolver los sindicatos. Consideró que Guatemala necesita urgentemente una comisión de encuesta antes de que todos los dirigentes terminen condenados penalmente por ejercer sus derechos, o peor aún que sean asesinados en total impunidad. Esto deriva de la cultura del odio que los medios de prensa antisindicales se han encargado de difundir en contra de la acción social y sindical. Recordó que el diálogo es la vía para resolver estos temas.

**La miembro gubernamental de Suiza** indicó que su país apoya la declaración pronunciada en nombre de la UE. Unas relaciones de trabajo sólidas y duraderas, basadas en el diálogo social y la confianza, constituyen uno de los factores clave para el desarrollo sostenible. Suiza apoya las recomendaciones de la Comisión de Expertos y las conclusiones del Consejo de Administración. Instó al Gobierno y a los interlocutores sociales a poner en práctica sin demora todos los elementos de la Hoja de ruta. La persistencia de los actos de violencia y acoso contra sindicalistas, así como la impunidad de los autores, es preocupante. Cabe esperar que los procesamientos en curso se lleven a cabo debidamente y se impongan sanciones efectivas, y que el Gobierno adopte con celeridad una legislación conforme al Convenio. Por último, Suiza alienta a Guatemala a que prosiga sus esfuerzos para promover el diálogo social en el clima de confianza necesario a tal efecto. La oradora acogió con agrado la cooperación con la OIT a este respecto.

**El miembro trabajador de España**, hablando en nombre de las organizaciones sindicales españolas Unión General de Trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CCOO), así como de las organizaciones de trabajadores de Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Noruega y Suecia, expresó su solidaridad con todos aquellos sindicalistas, y ciudadanos en general, que ponen en juego su integridad física e incluso su vida por defender los derechos humanos y los derechos fundamentales del trabajo, en especial en Guatemala, donde al menos 84 sindicalistas fueron víctimas de la represión sindical y la impunidad de ésta en el país. Indicó que tanto la Comisión de Expertos, como el Comité

de Libertad Sindical y esta Comisión, han examinado las denuncias por graves violaciones de este Convenio en Guatemala y han instado al Gobierno a adoptar las medidas necesarias en la legislación y en la práctica con miras a corregir dichas violaciones. Refiriéndose a las solicitudes de la Comisión de Expertos en su observación, señaló que la respuesta del Gobierno a estos requerimientos ha sido insuficiente y que éste se encuentra lejos de revertir la situación de grave incumplimiento de este Convenio, así como del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). En este sentido, lamentó que en Guatemala se sigan produciendo agresiones físicas, amenazas y asesinatos de sindicalistas, y que continúa sin existir una tutela judicial que permita investigar de manera efectiva tales conductas delictivas. Afirmó que el Gobierno continúa obstaculizando la inscripción y registro de organizaciones sindicales, la ejecución de las sentencias sobre despidos antisindicales y el desarrollo de la negociación colectiva. El Gobierno además pretende llevar a cabo una reforma del Código Penal para criminalizar el ejercicio pacífico del derecho a la huelga. Con base a tales hechos, solicitó a la Comisión que invite al Consejo de Administración a nombrar una comisión de encuesta encargada de examinar la no aplicación del Convenio por parte del Gobierno de Guatemala.

**El miembro gubernamental de Honduras** reconoció las continuas muestras de voluntad política del Gobierno para fomentar el cumplimiento y respeto de los derechos laborales, incluyendo el de sindicalización y le alentó a que redoble sus esfuerzos para esclarecer los hechos ocurridos en contra de dirigentes sindicales y proporcionar así las garantías necesarias para proteger la libertad sindical. Recordó la importancia del diálogo tripartito y solicitó a las partes que continúen trabajando de forma conjunta y de manera constructiva, con vistas a lograr soluciones duraderas y la plena aplicación del Convenio en el país.

**El miembro trabajador de los Estados Unidos**, haciendo uso de la palabra también en nombre del Congreso del Trabajo del Canadá (CLS) y de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), se refirió a las menciones cada vez más numerosas de las normas de la OIT en los acuerdos comerciales. A menudo los gobiernos incluyen compromisos relativos al respeto de los convenios de la OIT que esta Comisión supervisa. Debemos señalar que el aumento de citaciones de los convenios de la OIT en tales acuerdos está acompañado del completo fracaso de los gobiernos para usar esas normas a fin de proteger la libertad sindical en el contexto del comercio internacional. Entre dichos gobiernos se cuentan Guatemala y Estados Unidos. En particular, al Acuerdo de Libre Comercio de la República Dominicana (CAFTA-DR), que exige que las partes protejan la libertad sindical. Si bien el Gobierno de Guatemala ha incumplido de manera sistemática el Convenio, el país continúa obteniendo beneficios comerciales. Se han esgrimido argumentos ante el órgano de arbitraje del CAFTA-DR que afectan casi en su totalidad a la aplicación del Convenio por Guatemala. Los resultados de la solución de conflictos aún no se han hecho públicos, a pesar de que han transcurrido más de nueve años desde que los trabajadores presentaron su petición. La Comisión de Aplicación de Normas también se mostró sumamente preocupada en relación con el presente caso, que es también objeto de examen por parte del Comité de Libertad Sindical y del procedimiento previsto en el artículo 26. Desde 2007, los trabajadores que han presentado queja han documentado las violaciones al Convenio núm. 87 y actualizado los casos anualmente mostrando así que el Gobierno no ha tomado medidas en los últimos diez años a pesar de las pruebas de que se han ofrecido sobornos a los dirigentes sindicales para que abandonen sus puestos de trabajo y conveznan a los trabajadores de que no se afilien a los sindicatos, y de que se ha despedido a trabajadores por motivo de su afiliación a sindicatos o por

no disolver sindicatos. El Gobierno no investiga, no emprende acciones judiciales y no castiga a los empleadores que violan la libertad sindical. Sigue habiendo nuevos casos de violaciones, incluyendo casos de despido de dirigentes sindicales y afiliados. En 2015, un empleador con 1 200 trabajadores se negó a negociar con el sindicato elegido libremente por más del 66 por ciento de la fuerza de trabajo y firmó un convenio con otro grupo que representaba a menos del 3 por ciento de los trabajadores. Un ejemplo más entre muchos: desde julio de 2016, con la formación de un sindicato en el sector de la alimentación, un empleador ha despedido a 150 dirigentes y miembros del sindicato. Hay una orden judicial contra un empleador específico, para que reintegre a los trabajadores pero en alrededor de 2 200 casos no se han aplicado dichas órdenes ni asegurado su cumplimiento, incluidos casos de despido de dirigentes y afiliados sindicales.

**El miembro trabajador de Colombia** señaló que en Guatemala los asesinatos de afiliados o dirigentes sindicales no son penalizados de manera efectiva ni tampoco evitados. La impunidad es imperante. En 2016, la Comisión recomendó al Gobierno investigar todos los actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, pero la mayoría de los casos aún no cuenta con sentencia o se atribuye a causas ajenas al sindicalismo. También en 2016, la Comisión le pidió presentar un proyecto de ley que adecuará la legislación de Guatemala a lo dicho por los órganos de control de la OIT, pero el Gobierno si bien reitera su «compromiso» de adecuación normativa, hace de manera reiterada caso omiso a tal responsabilidad, manteniendo en sus legislaciones internas, obstáculos a la libertad sindical así como disposiciones contrarias al Convenio. Tras reiterar la solidaridad de los trabajadores colombianos con los trabajadores guatemaltecos, el orador sugirió a la Comisión requerir del Gobierno que brinde más y mejor protección a los dirigentes sindicales, y que tome las medidas necesarias para investigar los crímenes cometidos contra sindicalistas, revelar el verdadero ánimo que éstos han revestido, y penalizar a los autores materiales e intelectuales con penas ejemplarizantes.

**El miembro gubernamental de los Estados Unidos** felicitó al Gobierno por la promulgación de la legislación que restituye al Ministerio de Trabajo y Previsión Social la facultad para imponer sanciones. Se trata de un avance importante para responder a las profundas preocupaciones expresadas en relación con la efectividad de las inspecciones de trabajo. El siguiente paso será velar por la aplicación efectiva de la legislación. Instó al Gobierno a que asigne más recursos a la inspección del trabajo para garantizar que se lleven a cabo inspecciones suficientes y efectivas en todo el país. Instó además al Ministerio a que promulgue con carácter urgente protocolos de inspección complementarios que proporcionen directrices específicas a los investigadores para que examinen las quejas relacionadas con la libertad sindical y la negociación colectiva y se aseguren de que se rectifiquen dichas violaciones. Además, exhortó al Gobierno a que mejore el cumplimiento de las sentencias judiciales de los tribunales del trabajo. En las conclusiones de los órganos de control de la OIT se documentan claramente otras cuestiones relativas a la libertad sindical que suscitan inquietud. El orador expresó su esperanza de que se promulgue en breve y aplique efectivamente un proyecto de ley tripartito, elaborado tras celebrar consultas con la OIT, que tenga en cuenta todas las recomendaciones formuladas por la Comisión. Confiaba asimismo en que el Gobierno, en consulta con los sindicatos y la OIT, aborde la cuestión de las demoras que se producen en el registro de sindicatos. Persiste la discriminación antisindical, en particular en el sector de las maquilas, en el que no existen medidas específicas para tratar los derechos sindicales. Instó al Ministerio de Trabajo y Previsión Social a que colabore

mano a mano con el Ministerio de Economía, la Administración Fiscal y el Instituto de Seguridad Social, a fin de elaborar y poner en práctica estrategias encaminadas a proteger los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva en este sector, incluidas inspecciones conjuntas y la aplicación de la legislación vigente que exige la supresión de los beneficios del Gobierno en casos de incumplimiento. Por último, el orador indicó que sigue preocupado por los bajos índices de condenas en casos de sindicalistas asesinados. Alentó a que se apliquen efectivamente los instrumentos existentes orientados a mejorar las investigaciones penales, y a que haya un mayor intercambio de información entre los sindicatos y los órganos de investigación.

**Un observador en representación de IndustriALL Global Union** observó con preocupación la incapacidad del Gobierno para hacer cumplir el Convenio y el aumento de violencia antisindical en el país. Hizo notar que, según el reciente índice global de los derechos que la Confederación Sindical Internacional (CSI) publicó, Guatemala figura entre los diez peores países para los trabajadores, en donde los sindicalistas son hostigados, amenazados, sujetos a violencia física, persecuciones e inclusive asesinados, simplemente por querer ejercer su derecho de libertad sindical. Una organización afiliada a la Federación Sindical de Trabajadores de la Alimentación Agro-Industria y Similares de Guatemala (FESTRAS) denunció violaciones cometidas por empresas hacia dos sindicatos, sin que el Gobierno haya actuado. En el caso de un sindicato del sector textil legalmente constituido, éste encuentra resistencia para lograr su pleno funcionamiento y poder ejercer su derecho de negociar colectivamente. Sus miembros y dirigentes son hostigados diariamente sin que el Ministerio del Trabajo intervenga. Otro sindicato, después de cinco años de su constitución, sigue siendo víctima del despido de sus dirigentes y hostigamiento. A pesar de todas las victorias en los tribunales que respaldaron su derecho de existencia, la empresa sigue negándose a negociar un convenio colectivo con el sindicato. Solicitó a la Comisión una clara e inequívoca recomendación para que el Gobierno tome las medidas necesarias para garantizar que las empresas operando en el país cumplan plenamente con los convenios ratificados, respetando los derechos de todos los trabajadores.

**El miembro empleador de Chile** subrayó que, como en 2016, la Comisión analiza el cumplimiento por parte de Guatemala del Convenio y que de la lectura de las conclusiones formuladas por dicha Comisión, así como de los últimos comentarios de la Comisión de Expertos, se desprende que es un caso de franco progreso. Destacó la información suministrada por el Gobierno respecto del decreto núm. 7-2017 que establece un procedimiento de inspección destinado a sancionar los incumplimientos laborales y fomentar una cultura de cumplimiento de los derechos y obligaciones laborales. La Comisión de Expertos ha observado con interés el contenido del proyecto de ley núm. 5199, sometido por el Gobierno al Congreso de la República el 27 de octubre de 2016, reconociendo que el mismo recoge parte sustantiva de las observaciones históricas de dicha Comisión. En relación con los comentarios de la Comisión de Expertos sobre graves actos de violencia contra dirigentes sindicales y sindicalistas, destacó lo mencionado por el CACIF en esta misma instancia, en 2016, en cuanto a que, sin desmerecer las denuncias de violencia de los dirigentes sindicales, el clima general de violencia afecta a todo el país, por lo que es necesario mejorar cuanto antes la celeridad y eficiencia en la aplicación de justicia. Lo expuesto es de especial relevancia porque la información oficial proporcionada por el Ministerio Público indica que los tribunales excluyen en sus sentencias, como móvil de las muertes violentas, la actividad sindical o la defensa de los derechos laborales de las víctimas. Para el empresariado guatemalteco resulta fundamental que el Estado garantice la paz

social, la protección y respeto de los derechos fundamentales de todos sus ciudadanos, y muy en especial del derecho a la vida. Pese a lo expuesto, se observa con preocupación que la Comisión de Expertos inste al Gobierno a crear tribunales especiales para tratar con mayor rapidez los crímenes y delitos en contra de los miembros del movimiento sindical, porque, de ser adoptada, dicha propuesta podría terminar generando tratos especiales y diferenciados para un grupo de la población, en circunstancias en que los datos oficiales no dan cuenta de que los crímenes y delitos cometidos en contra de sindicalistas se deban a las actividades que realizan. Asimismo, afirmó que es muy delicado que la Comisión de Expertos estire en extremo su mandato en el marco del Convenio, proponiendo la creación de tribunales especializados con competencias penales. Por último, concluyó esperando que el país persevere en sus esfuerzos por agilizar la aplicación de una justicia eficiente y oportuna que proteja a todos sus ciudadanos, con independencia de la actividad que realicen, velando a su vez por el debido respeto de la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

**Un miembro gubernamental de Panamá** adhirió a la declaración del GRULAC y respaldó la información presentada por escrito por el Gobierno. Destacó la gestión del Gobierno así como de las autoridades de los tres poderes del Estado para alcanzar avances requeridos por los actores sociales del país. Asimismo, exhortó al Gobierno a que se alcancen progresos para proteger la libertad sindical por ser ésta sinónimo de paz laboral.

**El miembro trabajador de Burkina Faso** sostuvo que en Guatemala las violaciones de la libertad sindical han provocado la muerte de decenas de personas y subrayó que toda violación de los derechos humanos es condenable, con independencia del país en que se produzca. Conviene honrar la memoria de todos los hombres y mujeres que mueren, cada día, en defensa de la libertad, la integridad y la dignidad humana. Estas personas se encuentran tanto en las organizaciones de trabajadores como en las organizaciones de empleadores, al igual que en los gobiernos. Al tiempo que invitó al Gobierno a respetar estrictamente las normas, instó a la Comisión a asegurar que la OIT sea una instancia creíble en su manera de abordar las cuestiones y que sus palabras se traduzcan en actos.

**El miembro empleador de Honduras** recibió con agrado la información facilitada por el Gobierno en atención a pedidos que la OIT viene haciendo desde hace muchos años. Le complació la información relativa a las propuestas de reforma al Código del Trabajo, éstas fortalecerán el derecho de asociación y serán indudablemente un instrumento de paz social. Apoyó las observaciones remitidas por el CACIF a la Comisión de Expertos. Resaltó el trabajo realizado por el Representante Especial del Director General de la OIT en Guatemala en seguimiento al Memorandum de Entendimiento suscrito en 2013 y a la Hoja de ruta. Constató que en la actualidad las investigaciones penales se realizan con mayor celeridad y determinación y observó que, de la información facilitada por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, se desprende la ausencia de un clima de violencia antisindical. Concluyó opinando que la OIT debería constatar los avances significativos realizados, por medio del fortalecimiento institucional y del diálogo social.

**La representante gubernamental** destacó que en relación al fortalecimiento de los mecanismos de protección a sindicalistas se ha incrementado el presupuesto en casi 400 millones de quetzales, se han fortalecido los espacios de coordinación y comunicación con los trabajadores y se ha iniciado un proceso para fortalecer la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de la libertad sindical y negociación colectiva. Manifestó que la integración de ex fiscales del Ministerio Público al equipo del Ministerio de Gobernación y el uso de nuevas tecnologías y

herramientas de investigación, ha permitido agilizar el esclarecimiento de actos de violencia. Destacó que en 2016 y 2017 se han inscrito más sindicatos que en años anteriores, y que se ha generado un espacio de diálogo, en el cual se ha acordado una serie de temas a tratar, entre los que se encuentra la reforma del procedimiento de inscripción sindical, tema propuesto por organizaciones sindicales. Al mismo tiempo, recordó que Guatemala cuenta con normas para la inscripción de sindicatos con requisitos específicos que deben cumplirse para que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social proceda a su reconocimiento. Expresó su satisfacción por el hecho de que la Comisión de Expertos haya observado con interés el proyecto de ley núm. 5199 sometido al Congreso de la República el 27 de octubre de 2016, porque recoge la mayor parte de las anteriores observaciones de dicha Comisión. Ratificó el respaldo al diálogo social y manifestó que está en plena disposición de participar en las discusiones que sean requeridas por los mandantes. Debe tomarse en consideración que el Congreso de la República ha fijado fechas específicas para recibir los acuerdos luego de haber transcurrido ocho meses, durante los cuales el Congreso otorgó varias prórrogas, solicitadas por empleadores y trabajadores. Debe tenerse en cuenta además que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social había concedido en 2016 más de diez meses para que se pronunciaran al respecto. El Gobierno lamentó haber recibido una comunicación de los trabajadores en la que indicaban que no participarían en el proceso de elaboración de la propuesta de ley. No obstante lo anterior, expresó su confianza en que dicho proyecto de ley sea aprobado en la mayor brevedad posible, y que éste incluya los elementos señalados por la Comisión de Expertos. En relación a los pactos colectivos en el sector público, subrayó que la administración y el control de la calidad del gasto son una prioridad para el Gobierno y que, en lugar de limitar la negociación colectiva, se busca que los recursos públicos provenientes de los impuestos de la ciudadanía, sean considerados previamente a la negociación y bajo medidas presupuestarias racionales y transparentes. Reiteró la preocupación y consternación por la pérdida de vidas humanas generada por la violencia en el país, incluyendo la de los sindicalistas y subrayó que se han esclarecido casos concretos en los que las víctimas eran sindicalistas y en los que se determinó, con pruebas científicas, que no hubo móvil sindical. Concluyó reiterando la disposición, voluntad y compromiso del Gobierno e invitó a seguir dialogando de manera transparente, con honestidad y con la verdad.

**Los miembros empleadores** agradecieron al Gobierno las detalladas explicaciones y valoraron positivamente las actuaciones que viene realizando el Gobierno para lograr mejoras en relación con los asuntos tratados. Se refirieron al informe presentado en marzo de 2017 por el Representante del Director General en Guatemala al Consejo de Administración, destacando la manera en la que se están involucrando los interlocutores sociales. Respecto de los nueve indicadores fijados como base del seguimiento de la Hoja de ruta, recordaron que la Comisión tripartita de asuntos internacionales de trabajo está trabajando con el fin de identificar problemas y buscar soluciones conjuntamente con los interlocutores sociales y manifestaron el deseo de que estas revisiones sigan realizándose con regularidad. De igual manera, destacaron que en marzo de 2017 el Presidente de la República había mantenido una reunión con los trabajadores y los empleadores con el objeto de establecer una línea de acción para continuar con el proceso de puesta en aplicación de la Hoja de ruta y expresaron el deseo de que el Presidente siguiese vinculado a estos efectos. La Comisión de Trabajo del Congreso ha prestado apoyo a los parlamentarios en su conjunto para sensibilizarlos en los principios y derechos fundamentales del trabajo. También se han realizado campañas de sensibilización a la libertad sindical con los empleadores y éstas se han extendido a distintos sectores para dar salida a

los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asimismo, se han celebrado tres reuniones con periodistas, columnistas y formadores de opinión. En lo que se refiere a los organismos judiciales, se han producido acercamientos para hacer un reglamento de tribunales de trabajo y previsión social así como un reglamento de cumplimiento de sentencias y, se aspira a tener, con la Corte Suprema de Justicia, un desarrollo sobre el Código Procesal Laboral. Destacaron asimismo los acuerdos bipartitos llevados a cabo por los interlocutores sociales y subrayaron la importancia de que el Gobierno acoja estos acuerdos y les dé fuerza para que se siga profundizando en el entendimiento entre los interlocutores sociales. Señalaron algunas acciones que deben llevarse a cabo con urgencia, como una mayor investigación, esclarecimiento y condena por los homicidios contra activistas y dirigentes sindicales, el aumento significativo del porcentaje de sentencias de readmisión, la inscripción de organizaciones sindicales, la utilización de la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva de la mejor manera y, por último, la ampliación de la campaña masiva de sensibilización. En marzo de 2017, el Consejo de Administración pidió que se mantuviera un diálogo social constructivo para darle plena aplicación a la Hoja de ruta. Este lineamiento debe ser recogido por esta Comisión que debe integrarlo también como conclusión. También debería incluirse en las conclusiones el respaldo del diálogo entre los interlocutores sociales tanto a nivel nacional como a nivel internacional y la promulgación lo más pronto posible de los proyectos de ley en curso. En cuanto a la libertad sindical y las libertades civiles, consideraron que falta profundizar en relación con las causas de la violencia, incluso por parte de la Comisión de Expertos dado que al parecer no existe una motivación sindical. En materia legislativa, reafirmaron que los asuntos referidos a la huelga no deben ser incorporados a las conclusiones de la Comisión y que el Gobierno no tiene obligación de atenderlos. En relación al registro de las organizaciones sindicales, manifestaron que las propias organizaciones sindicales deben tener responsabilidades y compromisos constructivos en el diálogo con el Gobierno para lograr avances en el registro ya que los trabajadores han rechazado específicamente propuestas del Gobierno en relación con la mejora del sistema de registro. Por ello, solicitaron que los trabajadores participen en la elaboración de una propuesta conjunta para hacer mejoras al sistema de registros en Guatemala. En cuanto a los mecanismos de resolución de conflictos en materia de libertad sindical, consideraron que le corresponde al Gobierno determinar las modalidades de los mismos. En cuanto a la campaña para fortalecer la libertad de asociación y la negociación colectiva, también consideraron que corresponde igualmente al Gobierno fijar las modalidades de su implementación. Respecto de las maquilas, consideraron que no existen elementos concretos sobre la forma en la que se está infringiendo el Convenio y que este tema debía considerarse resuelto. En efecto, se han realizado muchas actividades en el marco de los códigos de conducta existentes en el sector. Además, las acciones específicas de carácter sectorial no entran dentro del marco del Convenio. Asimismo, el número de sindicatos existentes en un sector no puede ser un indicador único ya que la libertad de asociación es positiva y negativa. Por último, reiteraron que este caso debe ser manejado ante el Comité de Libertad Sindical en el caso núm. 2609 y ante el Consejo de Administración.

**Los miembros trabajadores** señalaron con preocupación que, a pesar de algunos logros aislados, en Guatemala no se han observado progresos suficientes. El Gobierno no ha aplicado las conclusiones adoptadas en 2016 por la Comisión, incluidas las relacionadas con la necesidad de investigar la violencia motivada por las actividades sindicales de las víctimas y de castigar a los autores. Es evidente que no se han asignado suficientes recursos humanos y financieros a la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas

de la Fiscalía de Derechos Humanos del Ministerio Público. Si no se dispone de recursos, es improbable que pueda ponerse en práctica el protocolo de implementación de medidas de seguridad inmediatas y preventivas en favor de los miembros del movimiento sindical. En cuanto a los cambios legislativos, el proyecto de ley más reciente sometido al Congreso para poner la legislación en conformidad con el Convenio no resuelve del todo las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos. La Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva no ha podido funcionar plenamente. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social ha introducido nuevos obstáculos para el registro de sindicatos. Los niveles de incumplimiento de las órdenes judiciales para los casos de despidos antisindicales son inaceptables. No ha habido hasta el momento ninguna intención de llegar a la sociedad guatemalteca en general a través de los medios de comunicación. Por el contrario, el Gobierno ha atacado algunos acuerdos de negociación colectiva del sector público. El Gobierno está estigmatizando a los sindicatos de este sector como si estuvieran actuando en contra del interés nacional. Por tanto, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que: 1) continúe facilitando protección rápida y efectiva a todos los dirigentes y afiliados sindicales que están en situación de riesgo y redoble sus esfuerzos para combatir la impunidad, velando por que se proporcione a la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas de la Fiscalía de Derechos Humanos del Ministerio Público los recursos financieros y humanos apropiados; 2) con la asistencia de la OIT y en consulta con los interlocutores sociales, revise el proyecto de ley sometido al Congreso para poner la legislación en conformidad con el Convenio; 3) lleve a cabo, en consulta con los interlocutores sociales, una evaluación del mandato y el funcionamiento de la Comisión de Tratamiento de Conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva, e incluya en este proceso un examen de la complementariedad entre esta Comisión y los mecanismos judiciales para la protección de la libertad sindical en el país, junto con un análisis de su eficacia; 4) elimine los diversos obstáculos legislativos a la libertad de crear sindicatos y, en consulta con los interlocutores sociales, y con el apoyo del Representante Especial del Director General en Guatemala, revise el procedimiento de tramitación de las solicitudes de registro, y 5) difunda en los medios de comunicación la campaña de sensibilización acerca de la libertad sindical y deje inmediatamente de estigmatizar y denigrar, en los medios de comunicación, los convenios colectivos vigentes en el sector público.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por la representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de las persistentes alegaciones de actos de violencia antisindical, incluidas agresiones físicas y asesinatos, y de los insuficientes progresos realizados para combatir la impunidad.

A la luz de la discusión, la Comisión pidió al Gobierno de Guatemala que:

- continúe investigando, con la participación del Ministerio Público, todos los actos de violencia perpetrados contra dirigentes sindicales y sindicalistas, a fin de determinar y comprender las causas profundas de la violencia, entender si las actividades sindicales la motivan, establecer las responsabilidades y castigar a los autores;
- siga fortaleciendo el funcionamiento de la Comisión de Resolución de Conflictos, también en relación con la complementariedad entre la Comisión de Resolución de Conflictos y los mecanismos judiciales para la protección de la libertad sindical;

- elimine los diversos obstáculos legislativos para el libre establecimiento 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 registro;
- siga brindando protección rápida y efectiva a todos los dirigentes sindicales y sindicalistas que están amenazados, con el fin de asegurar que quienes gozan de protección no deban asumir personalmente ningún costo dimanante de los sistemas de protección establecidos;
- asegure el funcionamiento efectivo de la Unidad Fiscal Especial de Delitos contra Sindicalistas de la Fiscalía de Derechos Humanos del Ministerio Público, mediante la asignación de los recursos necesarios;
- dé más visibilidad a la campaña de sensibilización sobre la libertad sindical en los medios de comunicación, y asegure que no exista estigmatización de ningún tipo contra los convenios colectivos vigentes en el sector público;
- siga adoptando las medidas necesarias para aplicar plenamente la Hoja de ruta adoptada el 17 de octubre de 2013 en consulta con los interlocutores sociales, y
- continúe colaborando con el Representante Especial del Director General en Guatemala con miras a la puesta en práctica del Memorando de Entendimiento y de la Hoja de ruta.

La Comisión pidió al Gobierno de Guatemala que informe a la Comisión de Expertos, antes de su próxima reunión de noviembre de 2017, sobre los progresos realizados.

### KAZAJSTÁN (ratificación: 2000)

Un representante gubernamental señaló que la Ley de Sindicatos de 2015 y el Código del Trabajo de 2015 tienen por objeto fortalecer la base organizativa del movimiento sindical y ampliar su función en la defensa de los derechos y los intereses de los trabajadores. Tanto en la Constitución como en la Ley de Sindicatos se prohíbe la interferencia ilegítima del Estado en los asuntos de las asociaciones públicas y toda acción que impida que se establezca un sindicato o que éste lleve a cabo sus actividades. En Kazajstán está prohibida la discriminación de un ciudadano por motivos de pertenencia a un sindicato. Los sindicatos se establecen sobre la base de la igualdad de sus miembros. Todos los sindicatos son iguales ante la ley. Los sindicatos funcionan de forma independiente y adoptan sus propios estatutos, deciden cuál es su estructura, definen sus prioridades en cuanto a su proceder y constituyen sus propios comités sindicales. De conformidad con la legislación, los sindicatos actúan con independencia de los órganos estatales en todos los niveles y de los empleadores y sus asociaciones, y no están supeditados a su control ni deben rendirles cuentas; tienen derecho a colaborar con sindicatos internacionales y otras organizaciones que defienden los derechos y las libertades de los trabajadores, y pueden firmar acuerdos de cooperación. En la actualidad, existen dos centrales sindicales nacionales en el país, que cuentan con aproximadamente 3 millones de miembros trabajadores. Esta cifra es casi la mitad de todos los trabajadores empleados en el país. Asimismo, el país tiene 38 sindicatos sectoriales, 23 regionales y 404 locales y 20 000 organizaciones sindicales de primer grado. En lo que respecta a la labor para dar efecto a las observaciones de la Comisión de Expertos relacionadas con las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Conferencia en 2016, se aprobó una hoja de ruta relativa a la elaboración de una nota conceptual para un proyecto de ley; se estableció un grupo de trabajo especial en el que participan todos los interlocutores sociales para mejorar la legislación relativa a las actividades sindicales; este grupo ya ha formulado enfoques y enmiendas básicas concernientes a la legislación vigente en consonancia con las observaciones y las recomendaciones de las comisiones. En septiembre de 2016, Kazajstán acogió una misión de contactos directos de la OIT. La misión saludó

la voluntad de Kazajstán de proseguir trabajando para lograr que la legislación nacional esté en conformidad con el Convenio y reconoció la apertura y la transparencia de que hizo gala el Gobierno en el análisis de las cuestiones planteadas. La misión observó los avances positivos en cuanto a las enmiendas propuestas de la Ley de Sindicatos y del Código del Trabajo. En la misión de contactos directos, y en la siguiente misión efectuada por la Confederación Sindical Internacional (CSI), se analizaron enfoques nacionales para enmendar la legislación. Hasta la fecha, se han tomado las siguientes medidas. En primer lugar, en materia de procedimientos para establecer sindicatos, el grupo de trabajo, teniendo en cuenta la práctica internacional y la cantidad creciente de pequeñas y medianas empresas en el país, redactó un proyecto de ley para reducir el número de miembros fundadores mínimo de diez a tres. En segundo lugar, en cuanto al procedimiento de registro del sindicato, el representante gubernamental recordó que la legislación vigente prevé un proceso de dos fases: 1) el registro básico en el plazo de dos meses a partir de la fundación, y 2) la confirmación del estatus del sindicato en el plazo de seis meses a partir del registro. El Grupo de Trabajo propuso sustituir el actual procedimiento de registro de dos fases que resulta complicado por un procedimiento de sólo una fase. En tercer lugar, en lo que respecta a la restricción del derecho de huelga, el grupo de trabajo propuso enmendar el artículo 176 del Código del Trabajo, que establece la prohibición total de realizar huelgas en empresas clasificadas como instalaciones de producción peligrosas, con objeto de permitir las huelgas en dichas instalaciones, siempre que el servicio mínimo garantice que el equipo principal podrá seguir funcionando de forma ininterrumpida y garantice la seguridad. En los artículos 70 y 71 de la Ley de Protección Civil se definen las condiciones y los criterios para clasificar una empresa como instalación de producción peligrosa. Las asociaciones nacionales de sindicatos y de empleadores aprobaron todas las enmiendas legislativas propuestas. El 26 de mayo de 2017 el comité interdepartamental encargado de las actividades legislativas que informa al Gobierno examinó y aprobó la nota conceptual para el proyecto de ley. Se ha preparado un proyecto de ley para someterlo al examen del Parlamento. El Gobierno prevé además estudiar enmiendas de la Ley de Sindicatos, en lo que respecta al régimen de afiliación al sindicato, y de la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios, en lo que atañe a la participación del Gobierno como miembro de esta Cámara. En septiembre de 2016, durante la misión de contactos directos, y también a principios de 2017, el Gobierno solicitó la asistencia técnica de la Oficina a este respecto. En la actualidad está a la espera de recibir la respuesta oficial para comenzar a examinar, con el apoyo de la OIT, el segundo paquete de enmiendas legislativas. El Gobierno adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que la legislación nacional cumpla con todos los requisitos estipulados en el Convenio.

**Los miembros empleadores** subrayaron que, pese a la orientación muy clara impartida por esta Comisión en 2016 y el compromiso del Gobierno y las preocupaciones de larga data expresadas por la Comisión de Expertos en sus observaciones adoptadas en 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2014, 2015 y 2016, parece que el Gobierno sigue sin adoptar medidas con relación a los graves problemas relacionados con la libertad de asociación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, en particular la libertad de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como de afiliarse a estas organizaciones, sin autorización previa. Asimismo, manifestaron su profunda preocupación en el sentido de que el Gobierno sigue sin garantizar que la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios de 2013 confiera plena autonomía e independencia a las organizaciones de empleadores sin que éste interfiera. La creación de dicha cámara en virtud de esa ley supone un obstáculo

importante para la libertad de asociación de las organizaciones de empleadores. A los miembros empleadores les sigue preocupando mucho la interferencia con la libertad e independencia de las organizaciones de empleadores, así como por las obligaciones y responsabilidades de amplio alcance de la mencionada cámara, que son resultado del período de transición quinquenal previsto en la ley. Además, señalaron con gran inquietud que el Gobierno no ha modificado esta ley para asegurar que las organizaciones de empleadores tengan plena autonomía e independencia. Teniendo en cuenta las conclusiones de la misión de contactos directos y el compromiso del Gobierno de mejorar la situación, los miembros empleadores opinaron que éste debe adoptar algunas medidas preliminares para remediar la situación inmediatamente. Algunas de las medidas del Gobierno para eliminar los obstáculos a la libertad de asociación de las organizaciones de empleadores pueden ser: 1) poner fin al mandato global de la cámara para representar las necesidades de los empleadores, y 2) eliminar la disposición de la ley sobre la cámara relativa a la acreditación de las organizaciones de empleadores por dicha cámara, que coloca a las organizaciones de empleadores en una posición de subordinación con respecto a la mencionada cámara y permite a ésta denegar arbitrariamente la acreditación de una organización de empleadores. Asimismo, los miembros empleadores manifestaron su preocupación en relación con los obstáculos a la libertad sindical de las organizaciones de trabajadores, en particular con respecto a su inscripción. Expresando su firme compromiso con los principios de libertad sindical y el derecho de los trabajadores y los empleadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, instaron al Gobierno a que tome medidas, con la asistencia de la OIT, para dar respuesta a las preocupaciones planteadas por esta Comisión sin más dilación. Por último, en vista de los comentarios reiterados de la Comisión de Expertos sobre este caso, los miembros empleadores recordaron su discrepancia con las opiniones de esta Comisión sobre el Convenio núm. 87 y el derecho de huelga y recordaron además que «el alcance y las condiciones de este derecho están reglamentados a nivel nacional» y que no hay consenso sobre este asunto en la Comisión de Aplicación de Normas.

**Los miembros trabajadores** recordaron que este caso se examinó en la anterior sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) y declararon que el constante deterioro de la situación en materia de libertad sindical en Kazajstán es preocupante. El Gobierno no parece haber oído las advertencias formuladas por la Comisión de Aplicación de Normas en la sesión anterior. La misión de contactos directos que viajó al país en septiembre de 2016 no pudo convencer al Gobierno de que cesen las persecuciones que aún persisten contra ciertos líderes sindicales. Aunque se perciben ciertas señales políticas positivas, éstas no se traducen en hechos. Así pues, tras otorgar el registro de la Confederación de Sindicatos Independientes de Kazajstán (KNPRK) al cabo de un procedimiento de registro anormalmente largo, el Gobierno revocó su registro, lo cual hace que cualquier actividad sindical de esta organización sea ilegal y penalmente sancionable. Además, el Gobierno arresta líderes sindicales, inicia procedimientos judiciales contra ellos y los sentencia a largas penas. Estas prácticas de intimidación pretenden anular la capacidad de acción de las organizaciones sindicales. Estos hechos graves han sido objeto de una queja ante el Comité de Libertad Sindical y demuestran la envergadura del trabajo que se debe realizar para defender la libertad sindical. Todo lo establecido en el Convenio se incumple en el país. La mayoría de los incumplimientos en la aplicación del Convenio han sido abordados anteriormente. Con respecto a la prohibición de que el personal penitenciario y los bomberos constituyan o se afilien a una organización sindical, el Gobierno afirma que



únicamente el personal militar o policial está sujeto a esta prohibición. El Gobierno no debería utilizar esta justificación para eludir sus obligaciones y abusar de la excepción que se reconoce para la policía y las fuerzas armadas en materia de libertad sindical y libertad de constituir asociaciones. Las funciones que ejercen los bomberos y el personal penitenciario no justifican su exclusión de los derechos y garantías establecidos por el Convenio habida cuenta del principio de la interpretación restrictiva de las derogaciones a la libertad de constituir organizaciones, como se destacó en el Estudio General sobre los convenios fundamentales de 2012. Si bien se puede aceptar que la constitución de una organización sindical sea objeto de un registro, este último no puede ser condición para realizar actividades sindicales legítimas. Sin embargo, tras la entrada en vigor de la nueva Ley de Sindicatos, Kazajstán obliga a las organizaciones sindicales a registrarse o volver a registrarse y considera que las actividades sindicales de una organización no registrada son ilegales. Pero los procedimientos de registro son a veces tan largos que vulneran la libertad sindical. Sin embargo, conviene agradecer la determinación expresada por el Gobierno de simplificar el procedimiento de registro y se espera que esta simplificación garantice asimismo una libertad real de constituir organizaciones. En lo referente a la afiliación obligatoria de los sindicatos locales o sectoriales a una organización sindical de nivel superior, es fundamental recordar que los trabajadores tienen derecho a decidir libremente y con plena autonomía si quieren o no afiliarse a, o hacerse miembros de una estructura sindical de nivel superior. Los umbrales establecidos para constituir estas organizaciones de nivel superior son actualmente demasiado elevados y dificultan su constitución. Para ser conformes al Convenio, esos umbrales deberían fijarse a un nivel razonable. La Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios también establece restricciones a la libertad sindical y la libertad de constituir organizaciones de las organizaciones de empleadores, lo cual vulnera el Convenio. Las múltiples violaciones de la libertad sindical mencionadas ponen en peligro uno de los valores fundadores de la OIT: el diálogo social. El artículo 3 del Convenio establece por otra parte el derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y de formular sus programas. Sin embargo, hay que señalar que la legislación nacional restringe esta libertad de acción para cierto número de organizaciones que entran dentro de la categoría de organizaciones que llevan a cabo «acciones colectivas peligrosas». El carácter impreciso de esta noción y la posibilidad para una gran mayoría de las empresas de declarar sus actividades como «colectivas peligrosas» no permiten determinar con precisión cuáles son las actividades a las que se refiere esta disposición. Esta incertidumbre implica que, en la práctica, la mayoría de las acciones organizadas por los sindicatos puedan considerarse ilegales. Por primera vez, un líder sindical ha sido encarcelado y condenado en virtud del artículo 402 del Código Penal que sanciona penalmente el hecho de continuar una huelga declarada ilegal por un tribunal. Conviene insistir firmemente en el hecho de que un trabajador que participa en una acción sindical de manera pacífica sólo está ejerciendo un derecho esencial y, por consiguiente, no debe ser objeto de sanciones penales. Tales sanciones sólo pueden imponerse si durante una acción sindical se cometen actos de violencia contra las personas o los bienes u otras infracciones graves del derecho penal, y ello exclusivamente en aplicación de las disposiciones legales que sancionen este tipo de actos. El establecimiento de un servicio mínimo debe ser efectiva y exclusivamente mínimo y no debe ser un obstáculo para la libertad de acción sindical. También es esencial que los interlocutores sociales puedan participar en la definición del servicio mínimo. Sin embargo, la legislación sigue siendo contraria a estos principios y prohíbe a las organi-

zaciones aceptar asistencia financiera directa de una organización internacional. Por otro lado, en la práctica, sí están autorizados los proyectos y actividades conjuntos de cooperación. Sin embargo, según las informaciones proporcionadas por la Confederación Sindical Internacional (CSI), las autoridades se niegan a registrar algunas organizaciones sindicales únicamente debido a su afiliación a organizaciones sindicales internacionales, sin que intervenga financiación directa alguna. Así pues, la legislación no está de conformidad con el artículo 5 del Convenio. Como observó la Comisión de Expertos, someter la recepción de fondos provenientes del extranjero a la aprobación de los poderes públicos es contrario a la libertad de organizar la gestión del sindicato. Prohibir pura y llanamente la recepción de financiación de organizaciones internacionales es, en opinión de los miembros trabajadores, también contrario a esta libertad de organización. A la vista de los elementos abordados, instaron firmemente al Gobierno a cesar toda injerencia en los asuntos de las organizaciones representativas y a garantizar la independencia y la autonomía de estas organizaciones para lograr establecer un diálogo social sereno en el país.

**El miembro empleador de Kazajstán** recordó que las recomendaciones de los órganos de control de la OIT son vinculantes en su país, dado que la legislación sitúa a las leyes internacionales por encima de la legislación nacional. En este sentido, agradeció a los interlocutores sociales y a la Comisión de Aplicación de Normas su objetivo común de hacer del mundo un lugar mejor. Su organización, la Cámara Nacional de Empresarios (NCE), contribuyó de manera activa a este empeño, a través, por ejemplo, del desarrollo, de conformidad con las normas internacionales, de un concepto de responsabilidad social empresarial nacional en la esfera del trabajo, del desarrollo socioeconómico, del empleo y de la seguridad. La Cámara Nacional de Empresarios, uno de los interlocutores sociales, suscribió un acuerdo general tripartito para 2015-2017, 16 acuerdos regionales y seis acuerdos sectoriales (se están elaborando 14 acuerdos sectoriales). La NCE comparte la responsabilidad de garantizar la libertad de trabajo y empleo productivo. La NCE discutió la cuestión relativa al cumplimiento del Convenio. A este respecto, destacó que no existen casos de injerencia del Gobierno en las actividades de la NCE o en sus asociaciones miembros, dado que la legislación en vigor prohíbe toda injerencia en las actividades de las organizaciones públicas. De los 53 miembros del comité de dirección de la NCE, sólo tres representan al Gobierno. En cierto modo, el Gobierno depende de la NCE, puesto que no puede adoptarse ninguna ley sin su experta opinión. La NCE se creó para tener en cuenta la experiencia internacional. Su estructura se basa en el modelo continental, en particular el de Alemania, Francia y otros Estados democráticos. De conformidad con la Ley sobre la NCE, el Gobierno traspasó más de 50 de sus funciones a la NCE y sus asociaciones miembros. Con arreglo a las recomendaciones de la Comisión y la misión de contactos directos de 2016, la NCE aconsejó al Gobierno que derogara la disposición mediante la cual se asignan tres escaños al Gobierno en la presidencia de la NCE. Por último, subrayó que la NCE es una organización independiente y autónoma que realiza esfuerzos con la asistencia técnica de la OIT para convertirse un día en un ejemplo de pleno cumplimiento de las normas internacionales.

**El miembro trabajador de Kazajstán** indicó que se llevó a cabo un trabajo para abordar los comentarios de la Comisión de Expertos. En particular, en el marco de las consultas con el Gobierno, los interlocutores sociales, incluida la Federación de Sindicatos de la República de Kazajstán (FPRK), formularon propuestas para la enmienda de la Ley sobre los Sindicatos. En base a esto, se elaboró una ley para enmendar ciertas disposiciones legislativas. Con arreglo al

proyecto, el número mínimo de afiliados sindicales fundadores se reduciría de diez a tres y se derogaría la segunda etapa del procedimiento de registro durante la cual se requiere al sindicato que confirme su situación. La FPRK tiene conocimiento de que dos organizaciones miembros de la KNPRK no se volvieron a registrar; tres organizaciones miembros de la FPRK tampoco se volvieron a registrar. Además, teniendo en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga, el artículo 176 del Código del Trabajo sería enmendado para que se prevengan los servicios mínimos en las empresas clasificadas como peligrosas para garantizar la seguridad y mantener el funcionamiento del equipo principal. Recordó que la FPRK, junto con la Confederación del Trabajo (KTK), participó activamente en el desarrollo del Código del Trabajo y en la Ley sobre los Sindicatos. La legislación permitió una reforma sistémica de los sindicatos y el fortalecimiento y la expansión del marco de colaboración social. Los convenios colectivos y los convenios sectoriales, teniendo la condición de actos jurídicos, desempeñan un papel fundamental en la regulación de las relaciones laborales, determinando unos salarios dignos, garantizando unas condiciones de trabajo seguras y aumentando las prestaciones y las garantías sociales. La FPRK está agradecida con la OIT por la asistencia técnica prestada hasta el momento, bajo la forma de seminarios, conferencias y escuelas de verano. La FPRK manifiesta su preocupación por la situación de los dirigentes sindicales, Sr. Eleusinov y Sr. Kushakbaev, que recibieron duras sentencias penales. Junto con la KTK, instó al Gobierno a que demostrara indulgencia a ese respecto.

**El miembro gubernamental de Malta**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, así como de Montenegro, Bosnia y Herzegovina y Noruega, cree firmemente que el cumplimiento de los convenios de la OIT es esencial para la estabilidad social y económica en cualquier país y que un entorno que fomenta el diálogo y la confianza entre los empleadores, los trabajadores y los gobiernos contribuye a crear una base de crecimiento sólido y sostenible y sociedades inclusivas. La UE participa activamente para promover la ratificación y aplicación universales de las normas fundamentales del trabajo, como parte del Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia, adoptado en julio de 2015. Acogió con agrado el Acuerdo de colaboración y cooperación reforzada UE-Kazajstán, que incluye compromisos de aplicación efectiva de los convenios fundamentales de la OIT. La Comisión de Aplicación de Normas había analizado este caso en 2016 y, en aquella ocasión, había pedido varias veces al Gobierno que modificara la Ley de Sindicatos, que limita el derecho de los trabajadores de constituir los sindicatos que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estos sindicatos, y disposiciones del Código del Trabajo, la Constitución y el Código Penal. Agradeció que una misión de contactos directos de la OIT haya visitado el país. Sin embargo, expresó su profunda preocupación por lo sucedido recientemente en el país en relación con los sindicatos, concretamente la cancelación de la inscripción de la KNPRK, así como el encarcelamiento de dos dirigentes sindicales. Su grupo instó al Gobierno a que se cerciure de que los sindicalistas puedan ejercer sus derechos sin ningún menoscabo, tal como lo prevé el Convenio. A este respecto, Kazajstán debe adoptar medidas eficaces para velar por el respeto absoluto del derecho de los trabajadores de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, y especialmente para enmendar la Ley de Sindicatos. Alentó al Gobierno a que considere la posibilidad de suspender cualquier procedimiento de cancelación del registro mientras no se haya modificado la ley y a que se asegure de que los sindicalistas puedan ejercer sus derechos sin ningún impedimento.

Tomó nota con interés de la intención del Gobierno de introducir enmiendas en el Código del Trabajo referidas al derecho de huelga y espera que el Gobierno adopte las medidas necesarias para modificar dicho Código y el Código Penal en consulta con los interlocutores sociales, de manera que se garantice también el respeto absoluto del derecho de huelga en el país. Asimismo, se alentó al Gobierno a que tome las medidas requeridas en consonancia con los comentarios de la Comisión de Expertos para lo siguiente: 1) autorizar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores a que reciban asistencia técnica de sus homólogas internacionales, y 2) velar por la autonomía y emancipación de las organizaciones de empleadores libres e independientes en Kazajstán, por medio de la modificación de la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios. Además, se alentó al Gobierno a que siga cooperando con la OIT para seguir adelante con las reformas necesarias y cumplir con los convenios de la OIT. Por último, expresó el pleno compromiso de cooperación y asociación con Kazajstán que ha asumido su grupo.

**Un observador en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI)** en representación de algunos miembros a la KNPRK, que ha sido recientemente liquidada, pese a una huelga de hambre de dos semanas, que el tribunal determinó que era ilegal y que detuvo la policía. Se impusieron multas de 12 000 euros por los daños ocasionados por la huelga, y el 20 de enero de 2017, el Sr. Amin Eleusinov, presidente del sindicato de trabajadores petroleros de Oil Construction Company (OCC), y el Sr. Nurbek Kushakbaev, vicepresidente de la KNPRK, fueron detenidos y arrestados por acusaciones penales. Ambos dirigentes han sido sentenciados, respectivamente, a dos años y a dos años y medio de cárcel y se les ha prohibido participar en actividades sindicales después de que sean puestos en libertad. El Sr. Kushakbaev fue condenado por haber convocado una huelga ilegal. La Sra. Larisa Khar-kova, presidenta de la KNPRK, también fue objeto de acciones penales y corría el riesgo de ser encarcelada. La Comisión debe adoptar conclusiones sobre las medidas a tomar para restablecer los derechos fundamentales de cada empleado y cada organización de Kazajstán en el mundo del trabajo.

**El miembro gubernamental de los Estados Unidos** recordó que la Comisión examinó la aplicación del Convenio por Kazajstán los dos últimos años e instó al Gobierno a que modifique su legislación, en concreto las disposiciones que establecen un pago para la inscripción de los sindicatos y restringen su libertad e independencia. Si bien el Gobierno ha adoptado medidas eficaces para intensificar su compromiso con la OIT y acogió con agrado la misión de contactos directos de 2016, el incumplimiento grave del Convenio persiste. A este respecto, recordó que, en enero de 2017, la Comisión de Expertos reiteró la necesidad de enmendar ciertas disposiciones de la Ley de Sindicatos y la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios para velar por la completa autonomía e independencia de las organizaciones de empleadores. Expresó su profunda preocupación por la disolución del mayor sindicato independiente del país, la KNPRK; por la presentación de cargos contra la Sra. Khar-kova, presidenta de la KNPRK; y por el encarcelamiento de dos activistas sindicales, el Sr. Eleusinov y el Sr. Kushakbaev, que al parecer han sido detenidos por ejercer sus derechos laborales básicos. Instó al Gobierno a que adopte medidas para apoyar la libertad sindical y, concretamente, a que: i) haga los cambios necesarios en la legislación laboral de acuerdo con las recomendaciones de los órganos de control de la OIT; ii) permita que todas las organizaciones de trabajadores y empleadores, en particular la KNPRK, se inscriban y operen en cumplimiento de las obligaciones internacionales de Kazajstán, y iii) retire los cargos contra los funcionarios y activistas sindicales que han sido detenidos y encarcelados por ejercer su derecho a

la libertad sindical y los ponga en libertad. El miembro gubernamental expresó su deseo de una pronta resolución de estas cuestiones y alentó al Gobierno a que, a tales efectos, se valga de la cooperación técnica de la OIT lo antes posible.

**La miembro trabajadora de Francia** manifestó que en Kazajstán los militantes sindicales independientes son acosados, intimidados y perseguidos constantemente. Son sometidos a interrogatorios policiales, vigilados y detenidos por causa de su actividad sindical. En 2011, la policía puso fin a una huelga de varios meses en Zhanazoen, que culminó con un baño de sangre que dejó 17 muertos y múltiples heridos. En esa ocasión, siete sindicalistas independientes fueron encarcelados por ejercer su derecho fundamental a hacer huelga y decenas de personas fueron acusadas y enjuiciadas en un clima de extrema tensión. Desde entonces, el clima represivo se ha intensificado y existe un ataque sistemático y organizado contra los sindicatos. Responsables sindicales del sector petrolero, entre los que se cuentan el Sr. Amin Eleusinov, representante sindical de la empresa LLL, y el Sr. Nurbek Kushakbaev, vicepresidente de la KNPRK, fueron detenidos recientemente, en ciertos casos tan sólo por haber mencionado la posibilidad de huelga en un discurso. Sin embargo, el derecho a huelga está reconocido en el artículo 24 de la Constitución nacional. No se autorizó a los periodistas ingresar al juicio ni se encontró ningún elemento formal de investigación. Más tarde, trascendió que los sindicalistas mencionados habían sido objeto de escuchas telefónicas desde 2015. Los detenidos se encuentran en condiciones de detención inhumanas: fueron puestos en cuarentena durante un mes entero y se les prohíbe sentarse en una cama o acostarse con la finalidad de desgastarlos psicológicamente para obtener una falsa confesión destinada a dañar el movimiento sindical. La presidenta de la KNPRK, Sra. Larisa Kharkova, ha sido sometida a interrogatorios policiales cotidianos y ha sido puesta bajo vigilancia por motivos falaces, lo que restringe en la realidad el tiempo de su actividad sindical y su libertad de movimiento. El 7 de abril de 2017, el vicepresidente de la KNPRK fue condenado a dos años y medio de cárcel, sancionado con dos años de prohibición para ejercer toda actividad pública tras su puesta en libertad, y condenado a pagar una multa equivalente a 75 000 euros y unos 2 400 euros de costas procesales. Lamentablemente, estos casos son apenas unos pocos ejemplos de los muchos que existen. El Comité de Libertad Sindical ha advertido de que estos métodos constituyen un serio ataque a los derechos sindicales y una infracción grave de la libertad sindical. Kazajstán debe poner fin inmediatamente al clima antisindical, respetar sus obligaciones internacionales y llevar a la práctica las recomendaciones de la OIT en materia de libertad sindical. La miembro trabajadora concluyó su alocución pidiendo que se libere inmediatamente a los sindicalistas detenidos por ejercer su actividad sindical, que se cierren las investigaciones judiciales en su contra y que se anulen sus condenas. Es éste un caso muy grave y requiere especial atención.

**La miembro gubernamental de Cuba** agradeció las informaciones brindadas por el Gobierno e indicó que en el informe de la Comisión de Expertos se menciona la elaboración de un proyecto de ley que busca perfeccionar las relaciones sociales en el ámbito de las actividades sindicales, en cumplimiento con el Convenio. Destacó que dicho informe consigna que en el país existe pluralismo sindical, lo que demuestra la voluntad del Gobierno de aplicar el Convenio. Asimismo, hizo hincapié en que, tal como fue sugerido por la misión de contactos directos, se brinde la asistencia técnica que el Gobierno requiera.

**Una observadora en representación de IndustriALL Global Union** indicó que Kazajstán sigue siendo un país con unos antecedentes muy deficientes en lo que respecta a sindicatos y derechos humanos. Los últimos acontecimientos en

el país muestran la manera en que las autoridades del país socavan la capacidad de los trabajadores en cuanto a sindicación y negociación colectiva para defender sus derechos, pese a que, además de ratificar los convenios de la OIT, en la Constitución de Kazajstán se reconoce el derecho a la libertad sindical y el de huelga. Tras la masacre de Zhanaozen en 2014, Kazajstán aprobó una nueva Ley de Sindicatos. La Comisión de Expertos ha observado en repetidas ocasiones que esta ley limita el libre ejercicio del derecho de constituir sindicatos y de afiliarse a los mismos y el derecho de los trabajadores a decidir libremente si quieren afiliarse a una estructura sindical de nivel superior, o hacerse miembros de ésta. Tras la aprobación de esta ley, se revocó el registro de la KNPRK y los trabajadores fueron testigos del desmantelamiento de sus organizaciones por motivos poco claros e injustificados. A escala sectorial, los sindicatos se han enfrentado a procedimientos de registro igualmente prolongados y engorrosos. Cuando los activistas sindicales y los trabajadores de la Oil Construction Company organizaron una manifestación de masas pacífica, incluida una huelga de hambre contra la disolución del sindicato de su elección, las autoridades y la administración locales reprimieron la manifestación. El 20 de enero de 2017, el presidente del sindicato de trabajadores de dicha empresa, el Sr. Yeleusinov, y un inspector de trabajo, el Sr. Kushakbaev, fueron detenidos. El 7 de abril, el Sr. Kushakbaev fue condenado a pasar dos años y medio en un campo de trabajo correccional por sus llamamientos a la huelga. El juez accedió también a la demanda de la Oil Construction Company de reclamar 25 millones de Kazakh Tenge (80 000 dólares de los Estados Unidos.) al Sr. Kushakbaev por los supuestos daños y perjuicios ocasionados a la empresa por la huelga de hambre de los trabajadores, pese a que no se interrumpió el trabajo. Se condenó al Sr. Yeleusinov a dos años de cárcel y a reembolsar 8 millones de Kazakh Tenge (más de 25 000 dólares de los Estados Unidos). Se le prohíbe realizar cualquier actividad civil o sindical durante cinco años después de su liberación. Al mismo tiempo, la dirección de la empresa puso en marcha el despido masivo de los empleados que habían participado en las manifestaciones. Esta empresa forma parte de KazMunaiGas, la mayor empresa pública de petróleo y gas de Kazajstán, célebre por su participación en la masacre de Zhanaozen. Manifestó su profunda preocupación por la represión de los activistas sindicales. Estos hechos constituyen violaciones flagrantes de los convenios de la OIT relativos a la libertad sindical. Los fallos del tribunal antes mencionados fundamentados en las demandas interpuestas por el empleador representan un precedente peligroso de una mayor criminalización de las actividades sindicales en el país. La intensificación de la ofensiva contra los sindicatos requiere una atención especial de la OIT y la comunidad internacional.

**El miembro gubernamental de Turkmenistán** acogió con agrado las medidas legislativas adoptadas por el Gobierno con miras a cumplir sus obligaciones internacionales dimanantes de los convenios ratificados. El Gobierno colabora con la OIT de una manera constructiva, también a través de consultas celebradas con los expertos de la OIT, con miras a crear las condiciones que propicien el cumplimiento de las disposiciones del Convenio.

**La miembro trabajadora de los Estados Unidos** recordó que miles de trabajadores de la industria del petróleo y el gas en Kazajstán se han declarado en huelga para protestar contra las condiciones de trabajo inseguras y los bajos salarios. En diciembre de 2011, las fuerzas del orden del país reprimieron brutalmente las huelgas abriendo fuego contra los manifestantes inermes y entablando acciones penales contra los mismos. Seis años después, ejercer el derecho de huelga en Kazajstán, el cual está consagrado en la Constitución, sigue siendo sumamente peligroso. El Código del Trabajo de 2015, al tiempo que reconoce el derecho de

huelga, lo limita enormemente. En una serie de industrias se prohíbe a los trabajadores declararse en huelga. En un informe reciente de Human Rights Watch se concluyó que los tribunales de Kazajstán declaran ilegales de manera sistemática las huelgas, y que es sumamente difícil, si no imposible, que los trabajadores cumplan los onerosos requisitos para llevar a cabo una huelga de manera legal. Por ejemplo, antes de organizar una huelga, los trabajadores deben participar en engorrosos procedimientos de mediación con su empleador. En al menos un caso, una empresa puso fin unilateralmente al proceso de mediación y no incurrió en ninguna responsabilidad, a pesar de las quejas presentadas por el sindicato a las autoridades. Los trabajadores y los dirigentes sindicales incurrir en una grave responsabilidad por tomar parte en una huelga ilegal. El Código Penal de 2014 penaliza «los llamamientos para continuar una huelga que haya sido considerada ilegal por un tribunal». Este delito conlleva una sentencia de prisión máxima de tres años. Los tribunales también han impuesto a los manifestantes multas administrativas considerables que ascienden hasta el 33 por ciento del salario anual promedio del trabajador de que se trate. Además, el Código del Trabajo permite a los empleadores sancionar a los trabajadores que participan en una huelga ilegal, incluso antes de que un tribunal declare ilegal la huelga. En enero de 2017, aproximadamente 300 trabajadores de una compañía petrolera iniciaron una huelga de hambre para protestar contra la liquidación de la KNPRK impuesta por un tribunal. Los trabajadores notificaron previamente a las autoridades municipales y siguieron realizando su trabajo. Aun así, la empresa pidió a un tribunal que declarara ilegal la huelga. El tribunal aprovechó las enmiendas introducidas en 2016 en el Código de Procedimiento Civil, que establecieron unos plazos sumamente cortos para el examen de los casos de huelgas ilegales. En tan solo dos días, el tribunal declaró ilegal la huelga de hambre. Los manifestantes fueron detenidos y se les impuso sanciones considerables. Ulteriormente, el tribunal determinó que los manifestantes debían reembolsar a la empresa las pérdidas registradas como consecuencia de la huelga, lo que se tradujo en multas adicionales considerables. Estos dirigentes siguen en prisión. La limitación actual impuesta por Kazajstán a las huelgas y la penalización de la participación en las huelgas son una violación del Convenio y deben corregirse.

**La miembro gubernamental de Suiza** declaró que su Gobierno apoya la declaración realizada por la Unión Europea (UE) y recuerda que la independencia, la autonomía y la libertad de los interlocutores sociales son fundamentales para hacer realidad un diálogo social efectivo y para contribuir al desarrollo económico y social. Toda restricción del derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a ellas, tanto en la legislación como en la práctica, constituye una medida preocupante. La libertad para sindicarse y afiliarse se aplica a todos los niveles de la estructura sindical, y Suiza alienta al Gobierno a dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión con miras a garantizar la libertad sindical tanto en la legislación como en la práctica.

**Un observador, en representación de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabacos y Afines (UITA)** recordó que la cuestión de la libertad sindical en Kazajstán lleva varios años siendo grave y es necesario considerarla en el contexto de la atmósfera general existente en el país desde 2011, cuando en la ciudad de Zhanaozen finalizó el conflicto laboral más prolongado de la era post soviética, resultado del cual fueron numerosos los casos de muertos y heridos entre los trabajadores del petróleo que reclamaban aumentos de sus salarios. Si el Gobierno hubiera cumplido el Convenio, esta huelga no habría terminado con actos de provocación y el uso de fuerzas armadas sino con la firma de un acuerdo.

La Oficina del Fiscal General reconoció que las fuerzas de la policía se excedieron en sus cometidos y utilizaron ilegalmente sus armas con el resultado de muertos y heridos. La investigación de los hechos identificó como autores de los golpes a algunos oficiales de la policía, que fueron llevados ante la justicia. En Kazajstán no puede haber libertad sindical hasta que el Estado no haga una evaluación clara de estos acontecimientos, hasta que se reconozca la legitimidad de las demandas y acciones de los trabajadores del petróleo, hasta que se anulen los veredictos dictados contra los sindicalistas. La afirmación del principio de libertad sindical es un medio no sólo de mejorar las condiciones de trabajo, sino también de asegurar la paz y constituye un requisito previo para el mantenimiento del progreso. Sin embargo, el Gobierno se negó a cumplir las disposiciones del Convenio. La reforma de la legislación del trabajo que siguió a los acontecimientos de Zhanaozen fue diseñada para restringir aún más los derechos de los trabajadores, para destruir cualquier ocasión de que sindicatos independientes no controlados por el Gobierno realicen actividades. No habría que olvidar a aquellos que trataron de poner en práctica este derecho en Zhanaozen durante siete largos meses de 2011, aquellos que murieron por este derecho y aquellos que siguen esperando que se anulen las sentencias y que se restablezca la justicia. Las causas penales recién abiertas y las recientes detenciones de líderes sindicales, la presión sin precedentes sobre ellos y sus familias para obtener confesiones en casos amañados son la continuación del rumbo general escogido por las autoridades allá por 2011. Se trata de represiones sistemáticas a gran escala que se vienen ejerciendo desde hace más de seis años y que afectan a miles y decenas de miles de trabajadores.

**El miembro trabajador de Noruega** hablando en nombre de los sindicatos en los países nórdicos, expresó su profunda preocupación ante la falta de progresos en la enmienda de la Ley de Sindicatos, a pesar de que la Comisión instó al Gobierno para poner dicha ley en plena conformidad con el Convenio en 2015 y 2016. A este respecto, recordó que ciertas disposiciones de la ley dificultan el ejercicio de los derechos sindicales y que los requisitos previstos en la ley se aplican con el objeto de dilatar y desalentar la constitución de sindicatos. Instó al Gobierno a que garantice tanto en la legislación como en la práctica, que los trabajadores tienen el derecho de afiliarse libremente, de constituir organizaciones sindicales y de organizar sus actividades, libres de toda injerencia por parte de las autoridades públicas. Asimismo instó al Gobierno a hacer cumplir las recomendaciones de la Comisión para modificar la ley con miras a garantizar su conformidad con el Convenio.

**La miembro gubernamental del Canadá** al tiempo que reconoció los avances realizados por Kazajstán desde su independencia en lo relativo al desarrollo de su economía y en la mejora del nivel de vida de su población, tomó nota con gran preocupación de las observaciones de la Comisión de Expertos. Este es el tercer año consecutivo que el Gobierno ha sido llamado a comparecer ante la Comisión de Aplicación de Normas para referirse a la aplicación del Convenio. Habida cuenta de los desafíos considerables relativos al ejercicio de los derechos de libertad sindical, incluidas las dificultades con el proceso de registro de sindicatos, instó al Gobierno a que resista a las presiones dirigidas a restringir los derechos y libertades individuales y para que adopte medidas concretas para proteger los derechos laborales mediante la modificación y el cumplimiento de la legislación laboral de conformidad con las normas del trabajo de la OIT, incluido el Convenio núm. 87. Alentó al Gobierno para que solicite la asistencia técnica de la Oficina a este respecto. Canadá mantiene su compromiso de trabajar con el Gobierno como asociado para estos fines.

**El miembro trabajador de Honduras** expresó su preocupación por lo que sucede en Kazajstán en tanto continúa violentándose el Convenio y, en particular, en cuanto a la

criminalización del derecho a la huelga. Destacó que la OIT debería focalizarse en ese país para que no se sigan violentando los derechos de los trabajadores y alentó al Gobierno a que se concierten acuerdos entre todos los sectores a fin de que vuelva la paz y la armonía.

**El miembro trabajador de la Federación de Rusia** indicó que el empeoramiento de la situación de los trabajadores en países vecinos constituye a veces un ejemplo para su Gobierno. Muchos de estos Estados, incluida la República de Kazajstán, fueron, junto con la Federación de Rusia, parte de la Comunidad Económica Euroasiática Única, donde estaba en curso la armonización de las legislaciones de los países participantes. En 2016, se expresaron preocupaciones acerca del procedimiento deliberadamente complicado de registro a los sindicatos en Kazajstán. Se señaló a la atención de la Comisión de Aplicación de Normas la inconsistencia de determinadas disposiciones de la legislación nacional con los convenios fundamentales de la OIT. También exhortó al Gobierno a que haga esfuerzos por poner la legislación reguladora de las actividades de los sindicatos en sintonía con los requisitos del Convenio. Lamentablemente, las preocupaciones estaban justificadas. A lo largo del año pasado la situación se ha deteriorado de manera significativa. De hecho, una de las centrales sindicales nacionales, afiliada a la CSI, la KNPRK, ya ha sido desmantelada. Órganos del Estado han ejercido presiones directas y sistemáticas contra sindicalistas y dirigentes sindicales, recurriendo incluso a detenciones y encarcelamientos, por ejercer sus actividades sindicales legítimas. Los Sres. Eleusinov y Kushakbaev fueron detenidos y llevados ante la justicia. A pesar del contenido de las acusaciones oficiales, su encarcelamiento estuvo de hecho directamente relacionado con sus legítimas actividades sindicales. La Sra. Kharkova fue objeto de acusación penal por motivos exagerados y se enfrenta a pena de prisión. Tales medidas se utilizan para impedir el desarrollo de un movimiento sindical independiente en Kazajstán, para que los trabajadores ya no traten de defender colectivamente sus derechos laborales, sociales y económicos. En 2011, las autoridades de Kazajstán dispararon en una acción de protesta pacífica realizada por los trabajadores de la empresa transnacional de petróleo y gas en Zhanaozen, matando a 16 personas y encarcelando a decenas de participantes. Lamentó profundamente que el Gobierno no haya asumido su responsabilidad por esos acontecimientos y continúe menospreciando sus obligaciones internacionales, y exhortó a la Comisión a considerar la inclusión de este caso en un párrafo especial del presente informe.

**El representante gubernamental** agradeció la atención prestada a la declaración del Gobierno así como a los comentarios y llamados realizados y a los deseos expresados. El Gobierno lamenta que los acontecimientos a los que muchos oradores se han referido hayan ocurrido y entiende las preocupaciones expresadas a este respecto. Respondiendo a las preguntas planteadas durante la discusión, indicó que, lamentablemente, los tribunales han anulado el registro de las seis asociaciones sindicales siguientes: la KNPRK, dirigida por la Sra. Kharkova, sus dos sindicatos sectoriales, un sindicato sectorial de la FPRK, un sindicato sectorial de la KTK y el sindicato independiente «Trabajo decente». El motivo para la anulación del registro de esas seis organizaciones sindicales fue el mismo: durante el período de seis meses que se les concedió ninguna de ellas confirmó su estatus. Todo lo que necesitaban era tener al menos una organización afiliada en nueve de las 16 regiones del país. Lamentablemente, no pudieron conseguir ese apoyo de los trabajadores. Si bien el Gobierno está intentando suprimir ese procedimiento de registro en «dos etapas», 467 asociaciones sindicales han completado con éxito este procedimiento. El Gobierno y el Ministerio de Trabajo siempre han mantenido buenas relaciones de trabajo con la KNPRK. Esta asociación participó activamente en todos

los grupos de trabajo para la elaboración de la actual Ley de Sindicatos y sus enmiendas. Su presidenta, la Sra. Kharkova, participa regularmente en las reuniones de la Comisión Republicana Tripartita, que es el más alto órgano tripartito del país y fue signataria del Acuerdo General sobre la Concertación Social entre el Gobierno, los sindicatos y las asociaciones de empleadores para 2015-2017. Además, durante la misión que la CSI realizó a Kazajstán, en agosto de 2016, para discutir la afiliación de la KNPRK a la CSI, el Gobierno dio su apoyo a la KNPRK. Así pues, el Ministerio de Trabajo lamentó la situación y realizó una serie de consultas con las autoridades judiciales a este respecto. El Ministerio de Trabajo está dispuesto a ayudar, en colaboración con las autoridades judiciales, a que los sindicatos antes mencionados se registren de nuevo, si éstos así lo desean. Hasta la fecha, dos de los seis sindicatos mencionados han superado la primera fase de registro. En relación con la financiación de los sindicatos, si bien la Constitución prohíbe la financiación directa de estos por organizaciones sindicales internacionales (por ejemplo, pagando salarios o comprando coches y oficinas), no está prohibido que los sindicatos participen en proyectos y actividades internacionales (como por ejemplo, seminarios, conferencias, etc.) y los lleven a cabo conjuntamente o con la asistencia de organizaciones internacionales de trabajadores. Todas las asociaciones sindicales siempre han recibido este tipo de ayuda. En lo que respecta a los casos de enjuiciamiento de tres dirigentes sindicales, expresó que, si bien entiende la preocupación expresada, como representante del Poder Ejecutivo no puede realizar comentarios sobre las decisiones del poder judicial. Aseguró que su Gobierno continuará su labor a fin de mejorar la legislación y la práctica basándose en los comentarios y solicitudes realizados durante la discusión.

**Los miembros trabajadores** instaron firmemente al Gobierno a poner fin a los diversos incumplimientos en materia de aplicación del Convenio como, por ejemplo, el hecho de que se prohíba a las organizaciones sindicales elegir cuál debe ser su estructura, y pidió al Gobierno que modifique la legislación y la práctica con miras a: registrar lo antes posible la KNPRK y sus organizaciones afiliadas; retirar de manera incondicional los cargos contra los dirigentes de las organizaciones sindicales y sus afiliados que organizan acciones sindicales pacíficas y participan en ellas; respetar la interpretación restrictiva de las excepciones a la libertad de constituir organizaciones sindicales y afiliarse a ellas y permitir que los jueces, los bomberos y el personal penitenciario constituyan organizaciones sindicales y se afilien a las mismas; eliminar los criterios restrictivos y los procedimientos de registro que limitan la libertad sindical; respetar la independencia y la autonomía de las organizaciones sindicales y acabar con la obligación de que los sindicatos sectoriales, territoriales o locales tengan que afiliarse a sindicatos de nivel superior; reducir el umbral de afiliación que permite constituir una organización representativa; respetar la libertad de organizar la gestión de las organizaciones representativas y levantar la prohibición de recibir ayuda financiera de organizaciones internacionales de trabajadores o de empleadores; garantizar que el servicio mínimo sea efectiva y exclusivamente un servicio mínimo y que las organizaciones de trabajadores puedan participar en la definición de ese servicio; y dejar claro cuáles son las organizaciones que efectúan «actividades industriales peligrosas» en las cuales las acciones son ilegales. Con miras a la aplicación de estas recomendaciones, los miembros trabajadores exhortaron al Gobierno a que acepte la visita de una misión tripartita de alto nivel.

**Los miembros empleadores** expresaron su agradecimiento por la información facilitada por el Gobierno y le instaron a: i) velar por que en la nueva legislación los trabajadores tengan derecho a adherirse a organizaciones y a crearlas y

## Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)

Reino Unido (ratificación: 1954)

se simplifiquen los procedimientos de registro de los sindicatos; ii) en un esfuerzo por conseguir progresos, velar por que se respeten los derechos de libertad de asociación de las organizaciones de empleadores, se elimine el mandato de la Cámara Nacional de Empresarios que abarca toda la representación de los intereses de los empleadores y se supriman las disposiciones de la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios relativas a la acreditación por la Cámara de las organizaciones de empleadores; y iii) se permita a las organizaciones sindicales y de empleadores disfrutar libremente de, y participar en, proyectos y actividades de cooperación conjuntas con organizaciones internacionales. Por último, alentaron al Gobierno a que acoja una misión tripartita de alto nivel con el fin de garantizar que se cumplan estos objetivos.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de la declaración oral formulada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de las graves cuestiones que plantea este caso en relación con este Convenio fundamental, en particular, en lo que se refiere a la revocación del registro de la KNPRK voluntariamente unificada, así como a la vulneración de la libertad de asociación de los empleadores por la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios (NCE). La Comisión tomó nota asimismo de los graves obstáculos para establecer sindicatos sin autorización previa que existen en la legislación y en la práctica. La Comisión también expresó preocupación por la falta constante de progresos desde la última discusión del caso en la Comisión, en junio de 2016, a pesar de la misión de contactos directos de la OIT que visitó el país en septiembre de 2016.

Teniendo en cuenta la discusión, la Comisión pidió al Gobierno de Kazajstán que:

- modifique las disposiciones de la Ley sobre los Sindicatos, de 2014, para ponerla de conformidad con el Convenio en aquellas cuestiones relativas a las limitaciones excesivas de la estructura de los sindicatos que limitan el derecho de los trabajadores a constituir los sindicatos que estimen convenientes y afiliarse a ellos;
- modifique las disposiciones de la Ley sobre la Cámara Nacional de Empresarios a fin de que, sin más dilación, se garantice la plena autonomía e independencia de las organizaciones de empleadores libres e independientes de Kazajstán. En particular, le pidió que suprima las disposiciones sobre el amplio mandato de la NCE para representar a los empleadores y acreditar a las organizaciones de empleadores;
- autorice a los sindicatos y las organizaciones de empleadores a beneficiarse de los proyectos y actividades de cooperación con organizaciones internacionales y a tomar parte en ellos;
- modifique la legislación para eliminar la prohibición de la ayuda financiera a las organizaciones nacionales de empleadores y de trabajadores por parte de las organizaciones internacionales;
- adopte todas las medidas necesarias para garantizar que la KNPRK y sus afiliados puedan ejercer plenamente sus derechos sindicales, y que se les conceda la autonomía y la independencia necesarias para cumplir su mandato y representar a sus mandantes;
- modifique la legislación a fin de autorizar a los jueces, bomberos y personal penitenciario a constituir una organización de trabajadores y afiliarse a ella, y
- vele por que las solicitudes de registro sindical se tramiten con celeridad y no sean denegadas salvo en caso de que incumplan criterios claros y objetivos establecidos en la legislación.

La Comisión pidió al Gobierno que solicite activamente la asistencia técnica de la OIT a fin de abordar estas cuestiones.

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

## Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)

REINO UNIDO (ratificación: 1954)

Una representante gubernamental proporcionó información sobre el sistema de bienestar en su país. Dado que el Reino Unido acaba de celebrar elecciones generales, sólo puede suministrarse información sobre la legislación vigente en materia de bienestar. El Gobierno facilitará más información en su memoria sobre la aplicación del Convenio, a tiempo para la próxima reunión de la Comisión de Expertos que se celebrará en 2017.

En relación con las principales conclusiones sobre los artículos 16, 22 y 62 del Convenio relativas a la suficiencia de las prestaciones, la oradora señaló que su Gobierno estima que su red de protección social es adecuada y se ajusta a las necesidades de un sistema de bienestar sostenible y asequible que apoye a los grupos más vulnerables de la sociedad. Las prestaciones de desempleo y de enfermedad basadas en las contribuciones representan una parte del sistema general de bienestar que incluye una combinación de prestaciones relacionadas con los ingresos y de prestaciones de asistencia social, tales como el subsidio de vivienda y los créditos fiscales. Las principales tasas del subsidio para solicitantes de empleo y del subsidio de apoyo al empleo, ambos de carácter contributivo, proporcionan un complemento de ingresos a quienes no tienen trabajo. Se presta apoyo adicional a las personas que tienen bajos ingresos y recursos limitados. Asimismo, el sistema de bienestar se basa en la situación de aquéllos que reciben prestaciones, y está orientado específicamente a los más necesitados. Al evaluar la eficacia del sistema de bienestar, es importante considerar el sistema de apoyo en su conjunto.

La Comisión de Expertos formuló observaciones sobre la inclusión de créditos fiscales por hijo, créditos que no son una forma de asistencia social, sino de seguridad social, están dentro del alcance del Convenio, por lo que la Comisión de Expertos debería incluirlos en los cálculos pertinentes la próxima vez que examine el cumplimiento del Convenio. Cabe señalar que muchos de los que reclaman el subsidio para solicitantes de empleo y el subsidio de apoyo al empleo, basados en las contribuciones, también reclaman otras prestaciones, tales como el subsidio de vivienda o el pago para la independencia personal. En lo que respecta a la solicitud de la Comisión de Expertos para que se lleve a cabo un estudio actuarial, la oradora indicó que el Gobierno realiza periódicamente evaluaciones de las prestaciones que ofrece, con inclusión de las diversas prestaciones de asistencia social y relacionadas con los ingresos a las que pueden optar las personas que tienen bajos ingresos y recursos limitados. En dichos estudios se indica que, en 2016, las prestaciones contributivas para las personas en edad de trabajar, junto con las prestaciones de asistencia social y relacionadas con los ingresos para esas personas representaron casi el 3 por ciento del producto interior bruto (PIB) del Reino Unido. En respuesta a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, se proporcionarán explicaciones detalladas sobre el sistema de bienestar establecido en el Reino Unido.

Los miembros trabajadores recordaron que la seguridad social es una de las principales instituciones que surgió en el siglo XX y representa, para los trabajadores, una de sus más grandes realizaciones y un acervo sumamente valioso, pues materializa el espíritu de la Declaración de Filadelfia y sirve como instrumento de lucha contra la pobreza, que

representa un peligro para la prosperidad de todos, en cualquier lugar. La seguridad social es un acto de civilización mediante el cual se afirma que una sociedad realmente moderna no puede aceptar que las mujeres y los hombres tal vez estén expuestos sin protección a los riesgos y a las necesidades. El caso del Reino Unido indica hasta qué punto es necesario recordar y destacar esas nociones y principios, también en los países más industrializados donde la seguridad social representó, y sigue representando, un acervo importante para proteger a los trabajadores de los avatares de la vida, en particular asegurándoles un ingreso cuando no tienen empleo. En realidad, no se cuestiona la importancia de los sistemas de seguridad social, lo que suscita controversias más a menudo son las modalidades y medios utilizados para lograr los objetivos previstos y el nivel de su consecución.

A ese respecto, el Convenio núm. 102 es un instrumento particularmente original que ha establecido una definición aceptada a nivel internacional del propio principio de la seguridad social fijando los objetivos que han de alcanzarse y no sólo los medios que han de emplearse para ello. El Convenio estableció una obligación mínima en cuanto a resultados que incumbe a los Estados y permite medir los avances logrados basándose en los resultados concretos que se hayan obtenido. Otra característica importante de este Convenio es su gran adaptabilidad y su amplia gama de opciones y cláusulas de flexibilidad, que permiten su aplicación progresiva en función del desarrollo económico. Además, cada país puede combinar prestaciones contributivas y no contributivas y regímenes públicos y profesionales para asegurar la protección mínima garantizada. El Convenio ha servido como modelo para la elaboración del Código Europeo de Seguridad Social, instrumento del Consejo de Europa, que integra las normas mínimas establecidas en virtud del Convenio como base inicial y cuya aplicación controla la Comisión de Expertos, lo cual refleja su independencia, su imparcialidad y su objetividad.

El sistema de seguridad social del Reino Unido se articula alrededor de tres niveles: prestaciones basadas en las cotizaciones, prestaciones basadas en los ingresos y, por último, diversos créditos fiscales y prestaciones de asistencia social en función de los recursos que ofrecen una protección adicional contra la pobreza. Este último aspecto de la protección social fue objeto de una reforma reciente, lo cual dio lugar a la fusión del conjunto de dichos créditos y prestaciones en un régimen denominado «crédito universal», que se considera una prestación de asistencia social en vez de una prestación de seguridad social que no estaría comprendida en el ámbito de aplicación del Convenio. Si bien es cierto que un Estado Miembro puede declarar cuáles son las prestaciones concedidas por el sistema nacional de seguridad social respecto de las cuales acepta las obligaciones dimanantes de cada parte del Convenio ratificado, esa flexibilidad no permite que el Gobierno sostenga que las prestaciones de asistencia social no están comprendidas en el campo de aplicación del Convenio, pues su artículo 67 se ha incluido precisamente para evaluar si el monto de esas prestaciones es suficiente para responder a las exigencias de este texto. La Comisión de Expertos comprobó que el Reino Unido infringe el Convenio en lo que respecta a las prestaciones monetarias de enfermedad, las prestaciones de desempleo y las prestaciones de sobrevivientes, al no tener en cuenta las prestaciones pagadas por el crédito universal. El segundo punto de la observación se refiere a que las prestaciones basadas en las cotizaciones no llegan al umbral de riesgo de pobreza de EUROSTAT. El Gobierno parece adaptarse a ello, porque en la respuesta que envía al respecto, estima que mantiene una red de seguridad «adecuada». Sin embargo, una política que pretende mantener el nivel de vida básico de las personas que reciben prestaciones y no trabajan por debajo del umbral de pobreza absoluta da lugar a la utilización de la seguridad

social como medio de coerción económica para el empleo. Esta política pertenece a una era pasada que no es compatible con una visión moderna de la seguridad social, y uno de sus objetivos es precisamente prevenir o reducir la pobreza.

En efecto, las observaciones mencionadas se formularon en el contexto del Código Europeo de Seguridad Social, pero estas observaciones son sumamente pertinentes en el marco de nuestra discusión y conviene invitar al Gobierno a que realice los cálculos necesarios para establecer el costo como porcentaje del PIB lo cual acarrearía un aumento de esas prestaciones de manera que el Reino Unido pueda cumplir sus obligaciones. Cabe observar que el régimen del crédito universal puede resultar insuficiente para asegurar que las personas de que se trata obtengan un ingreso decente ya que, según las últimas estimaciones, la reforma supondrá una disminución de ingresos para un mayor número de hogares (3,2 millones) y beneficiará a menos hogares (2,2 millones) de lo que se había previsto. Se trata de una señal de alarma que debe tomarse en serio. Las nuevas formas de trabajo y la multiplicación de situaciones precarias deben conducir a un fortalecimiento de la protección social y no a un debilitamiento de sus dispositivos. Por consiguiente, se invita al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para evitar que este país, que es el segundo que ratificó el Convenio núm. 102, no se convierta hoy en día en un ejemplo deplorable de su aplicación.

Los miembros empleadores acogieron con beneplácito el anuncio del Gobierno de que informará con más detalle sobre la aplicación del Convenio a tiempo para que esa información, comprendida la información relativa a la revisión en curso del régimen de seguridad social, se pueda examinar en la próxima reunión de la Comisión de Expertos. Acogen con satisfacción la inclusión de este Convenio técnico entre los casos individuales sometidos al análisis de la Comisión de la Conferencia. En 1952 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio y en 1954 fue ratificado por el Gobierno. El Reino Unido aceptó las partes II-V, VII y X del Convenio. La Comisión de Expertos ha estudiado la aplicación del Convenio por el Reino Unido en siete ocasiones desde 1995, incluidos sus últimos comentarios formulados en 2016. Es la primera vez que la Comisión examina la aplicación del Convenio por el Reino Unido.

El Convenio es largo y complejo, y lo mismo podría decirse de los comentarios adoptados por la Comisión de Expertos. Los miembros empleadores desean hacer hincapié en que la función de la Comisión de Expertos es formular comentarios sobre la aplicación de los convenios ratificados, en el presente caso se trata del Convenio núm. 102 exclusivamente. La mención por parte de esta Comisión de otros instrumentos de carácter vinculante o no vinculante (incluido el Código Europeo de Seguridad Social y la Carta Social Europea), así como de la evaluación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, ha generado confusión en relación con los criterios que se utilizaron para evaluar la actuación del Gobierno. Entienden que existe un acuerdo entre la OIT y el Consejo de Europa. Ahora bien, la aplicación del Código Europeo de Seguridad Social está supeditada al mecanismo de presentación de informes al Consejo de Europa. El cometido de la Comisión de Expertos en lo que concierne al mandato de esta Comisión es la base para evaluar la aplicación de los convenios. La evaluación de los requisitos estipulados en los convenios debería efectuarse de forma clara y transparente. Sin embargo, la forma en que se han redactado los últimos comentarios de la Comisión de Expertos da lugar a confusión, en parte debido a que se ha referido al Código y al Convenio de forma indiferenciada sin proporcionar una explicación sobre «el Código» y la razón para mencionarlo. Manifestaron la esperanza de que la Comisión de Expertos tenga en cuenta estos

elementos para garantizar que el sistema de control de la OIT sea transparente y fácil de utilizar.

En lo que respecta a las obligaciones dimanantes del Convenio, los miembros empleadores señalaron que la Comisión de Expertos determinó que dos cuestiones principales requieren que el Gobierno ahonde en su respuesta. La primera se refiere a si las prestaciones no contributivas quedan fuera del ámbito de aplicación del Convenio, y si las prestaciones de asistencia social quedan dentro o fuera de dicho ámbito. La segunda cuestión es si el nivel de prestaciones está o no por debajo de la obligación mínima establecida en el Convenio. La conclusión que se obtenga de la primera cuestión determina si es necesario analizar la segunda. Convendría saber cuáles son los salarios mínimos aplicados para poder examinar de forma más exhaustiva las obligaciones dimanantes del Convenio. Además, los miembros empleadores señalaron que el Gobierno, al establecer los niveles de prestación social, intentó encontrar el equilibrio entre las prestaciones efectivas por un lado y los incentivos al trabajo por otro. Entienden que la Comisión de Expertos parece mostrarse crítica respecto de esta motivación por considerarla anticuada y poco razonable. La posición de los miembros empleadores es que intentar por todos los medios mantener el equilibrio entre las prestaciones efectivas y los incentivos en el marco de un sistema sostenible es un objetivo legítimo y razonable para el Gobierno. El Convenio es un instrumento flexible y, en su opinión, da cabida a esa clase de razonamientos. Por último, los miembros empleadores dijeron que esperan que el Gobierno aporte más información y datos antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos para facilitar una comprensión más clara del cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio.

**La miembro trabajadora del Reino Unido** manifestó que en su país las prestaciones de la seguridad social incumplen las normas mínimas del Convenio. Reconoció que no era el momento más oportuno para que la Comisión de la Conferencia examine la política del Reino Unido en materia de seguridad social, teniendo en cuenta lo cerca que estaban las elecciones generales, y aclaró que, detrás de las cuestiones técnicas planteadas en este caso, subyacen deficiencias en la legislación vigente en materia de seguridad social en el Reino Unido.

Se refirió a cuatro áreas de interés. En primer lugar, las prestaciones de la seguridad social no brindan una red de protección adecuada para el sector más vulnerable de la sociedad, y ni siquiera alcanzan el umbral más bajo de EUROSTAT en relación con el riesgo de pobreza del 40 por ciento del ingreso promedio equivalente en el Reino Unido y el conjunto de Unión Europea. De hecho, las conclusiones de la Comisión de Expertos han sido corroboradas por las últimas estadísticas nacionales, que confirmaron que el 70 por ciento de los adultos en edad de trabajar que pertenecen a familias trabajadoras están en la pobreza. Además, el valor de las prestaciones de desempleo se ha quedado rezagado en relación con los ingresos: éstas pasaron de representar un 20 por ciento de la media de ingresos en la década de 1970 a menos del 15 por ciento en la actualidad. En segundo lugar, aunque las conclusiones de la Comisión de Expertos se centran en las prestaciones de desempleo, en el Reino Unido la tasa de pobreza de las personas con empleo ha alcanzado cifras récord: más de 7 millones de personas, entre las que se cuentan 2,6 millones de niños, viven en situación de pobreza a pesar de pertenecer a familias con personas que trabajan. En tercer lugar, no se está procurando mejorar la prestación de la seguridad social. Lejos de ello, las propuestas de los últimos gobiernos están encaminadas a reducir el nivel de protección en los próximos años: numerosas prestaciones de la clase activa podrán quedar congeladas hasta 2020 y se podrá reducir el apoyo a las familias con hijos. En este contexto, la miem-

bro trabajadora se refirió a la introducción del crédito universal en el Reino Unido, que sería considerablemente menos generoso que los créditos fiscales existentes, e implicaría recortes al nivel propuesto de prestaciones de empleo. En cuarto lugar, el sistema de seguridad social no ha seguido el ritmo de los cambios registrados en el mercado laboral del Reino Unido, particularmente en cuanto al incremento de las modalidades de empleo inseguro, como los contratos de cero horas, la contratación por intermedio de agencias de empleo y el surgimiento de las plataformas de contratación en línea (la llamada *gig economy*). Si bien, debido al módico monto de sus tasas salariales, quienes tienen un empleo inseguro tienen muchas más posibilidades de reunir las condiciones para recibir las prestaciones por empleo, estas personas tienen grandes dificultades para acceder a las prestaciones por el carácter fluctuante de sus horas de trabajo.

Asimismo, la miembro trabajadora se refirió a la preocupación de que el sistema fiscal del Reino Unido pueda incentivar a los empleadores a recurrir cada vez más a modalidades de empleo inseguro para reducir costos y eludir su obligación de pagar impuestos relacionados con el empleo, concretamente en concepto de cotizaciones a la seguridad social. Los empleadores también pueden reducir sus obligaciones fiscales contratando a trabajadores autónomos, o incluso contratando como autónomos a trabajadores que no lo son. En cuanto a la cuestión de la interpretación de los convenios de la OIT, planteada por los miembros empleadores, la miembro trabajadora se remitió al mandato de la Comisión de Expertos que acordaron los interlocutores sociales en febrero de 2015 y marzo de 2017. El acuerdo confirma que la Comisión de Expertos puede realizar un examen técnico e imparcial de la manera en que los Estados Miembros aplican los convenios en la legislación y en la práctica, teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos nacionales.

Para concluir, la miembro trabajadora instó al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para aplicar el Convenio y, en particular, a que aumente los niveles de las prestaciones. El Gobierno, en consulta con los interlocutores sociales nacionales, debería examinar las disposiciones vigentes en materia de seguridad social con miras a aliviar la pobreza, determinar si la normativa vigente incentiva las modalidades de empleo inseguro y velar por que todos los trabajadores gocen de una protección social efectiva. Las conclusiones de tal examen deberán ser comunicadas a la Comisión de Expertos.

**El miembro empleador del Reino Unido** pidió a la Comisión que tenga en cuenta la situación actual en el país como consecuencia de las elecciones que se celebraron apenas un día antes de discutirse el caso en la Comisión. Tras la disolución del Parlamento y hasta que se constituya un nuevo Gobierno, los funcionarios no pueden tomar medidas o realizar declaraciones que muestren su afiliación a un partido político (las llamadas «reglas de reclusión»), lo que limita necesariamente las acciones que podría emprender el Gobierno en lo que respecta al caso sometido a la Comisión. En el futuro, la Comisión debería considerar la existencia de elecciones nacionales para constituir un Gobierno al seleccionar a los países de cara a la supervisión, debido al claro riesgo de perjuicio para el país de que se trate, especialmente para aquéllos en los que existen reglas análogas a las «reglas de reclusión». Los miembros empleadores del Reino Unido no han pretendido que se supervise este caso.

Además, habida cuenta de que la Comisión de Expertos ha acordado examinar el Código Europeo de Seguridad Social, es preciso aclarar con carácter urgente si se espera que los interlocutores sociales formulen observaciones en el futuro, no sólo sobre la aplicación del Convenio, sino también del Código. También es preciso esclarecer la situación de las notas técnicas preparadas por la Oficina en lo referente a la situación de la aplicación de las disposiciones en



materia de seguridad social de los tratados internacionales sobre derechos sociales ratificados por el Reino Unido. La observación de la Comisión de Expertos incluye referencias al Código Europeo de Seguridad Social y a la Carta Social Europea, de conformidad con los acuerdos concluidos entre la OIT y el Consejo de Europa. Sin embargo, el mandato de la Comisión de la Conferencia se limita estrictamente a la supervisión de los convenios y recomendaciones de la OIT, y el Gobierno se ha incluido en la lista corta únicamente en lo que respecta al Convenio. El mandato de la Comisión no es supervisar la observación de la Comisión de Expertos en relación con el Código Europeo, función que incumbe al Consejo de Europa. Si bien se entiende la lógica de un análisis coherente del Código Europeo y del Convenio, la observación dual realizada por la Comisión de Expertos dificulta la supervisión de la aplicación del Convenio.

En el momento de la entrada en vigor del Convenio, en 1955, el Grupo de los Empleadores subrayó que la posibilidad de elegir ramas de la seguridad social era incompatible con el principio de obligaciones concretas y comparables establecido en la Constitución de la OIT, y que debería haber diferentes convenios para cada rama de la seguridad social. Al haber transcurrido más de sesenta años, examinar las situaciones nacionales de 2017 a la luz de las obligaciones de supervisión previstas en 1955, resulta claramente muy poco satisfactorio. Por lo tanto, el miembro empleador cuestionó que el Convenio esté actualizado, así como la conveniencia de someterlo al proceso del mecanismo de examen de las normas.

La Comisión de Expertos observó que las prestaciones actuales por enfermedad, desempleo y sobrevivientes están por debajo del nivel establecido en el Convenio. El orador entiende que el Gobierno ha expresado su desacuerdo con este punto, insistiendo en que las prestaciones de asistencia social no son prestaciones de la seguridad social, por lo que no deben incluirse en el cálculo de los niveles generales de protección. Así pues, existe un flagrante conflicto de interpretación, los expertos parecen aceptar que las prestaciones de la asistencia social queden fuera del cálculo, lo que es preocupante porque los expertos no deberían determinar el significado de las disposiciones del Convenio e intentar que, en consecuencia, se aplique esa interpretación. Si bien prevé que el Gobierno tomará en consideración las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos, que ofrecen orientaciones no vinculantes, y las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas sólo en lo que respecta al Convenio núm. 102, el miembro empleador destacó que el Gobierno podía ajustar su régimen de seguridad social de una manera establecida a nivel nacional y cumplir al mismo tiempo sus obligaciones internacionales.

**El miembro trabajador de Australia** indicó que el cambio más significativo producido en el mundo del trabajo en las dos últimas décadas es el aumento del empleo precario. En 2011, se estimó que la mitad de todos los puestos de trabajo del mundo son precarios. El aumento exponencial del empleo precario plantea una serie de desafíos para los regímenes de seguridad social. Por ejemplo, cuando el régimen se basa en un modelo de trabajo a tiempo completo y permanente puede excluir a los trabajadores precarios cuando están desempleados, enfermos, discapacitados o jubilados. Aun cuando los trabajadores precarios no estén formalmente protegidos, la falta de continuidad en el empleo puede dar lugar a una cobertura inadecuada o a unas prestaciones limitadas durante el desempleo y la jubilación. Las brechas de esta índole que existen en la protección social conducen a una mayor precariedad, dado que los trabajadores se ven forzados a entrar en formas de empleo desreguladas para sobrevivir. Esto no está de conformidad con las obligaciones derivadas del Convenio.

Por consiguiente, es vital que los gobiernos revisen los sistemas de seguridad social para garantizar que la red de

protección social brinde el apoyo necesario a los trabajadores que tienen empleos precarios o inseguros. El nivel de trabajo inseguro en el Reino Unido sugiere que deberían realizarse algunos análisis y revisiones para garantizar que esos trabajadores estén protegidos por la red de protección social. El aumento del número de trabajadores del Reino Unido en puestos en los que podrían perder su trabajo sin preaviso o con breve preaviso, se cifró en casi 2 millones en la última década. Más de uno de cada diez trabajadores hace frente en la actualidad a unas condiciones laborales precarias. La mitad del mayor grupo de trabajadores con empleos precarios, los empleados por cuenta propia, están mal remunerados y llevan a sus hogares menos de las dos terceras partes de los salarios medios. En la actualidad, 2 millones de trabajadores por cuenta propia ganan menos de ocho libras por hora. En consecuencia, los interlocutores sociales del Reino Unido deberían realizar una revisión del sistema de seguridad social para garantizar que el creciente número de trabajadores con empleos inseguros sea adecuadamente atendido por el sistema de seguridad social.

**La miembro trabajadora de Francia** consideró fundamental recordar las disposiciones del Preámbulo de la Constitución de la OIT y de la Declaración de Filadelfia, que afirman que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social, y que la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos. La Comisión de Expertos consideró que el nivel de prestaciones de desempleo se encuentra muy por debajo de la tasa mínima garantizada por el Convenio. Una búsqueda independiente realizada por la Fundación Joseph Rowntree demostró que los beneficiarios de la prestación de desempleo viven con un ingreso muy inferior al nivel mínimo que permite vivir en condiciones aceptables, cubrir las necesidades esenciales y participar en la vida de la sociedad. Las últimas estadísticas oficiales muestran que el 70 por ciento de los adultos en edad de trabajar que pertenecen a familias desempleadas vive en la pobreza (evaluada en menos del 60 por ciento del ingreso medio después de tener en cuenta los costos de vivienda). Los adultos jóvenes tienen unos niveles de prestación particularmente bajos. En 2016, una persona en edad de trabajar y soltera que solicitaba una asignación de desempleo, recibía el 39 por ciento del ingreso necesario para un nivel de vida mínimo. Esta asignación descendió en el 41 por ciento desde 2010. Las parejas con hijos perciben el 61 por ciento del ingreso mínimo estándar, es decir, el 62 por ciento menos que en 2010. Las prestaciones de desempleo, en su nivel y en sus modalidades, fueron modificadas por reformas de austeridad que participaron en la pauperización de la población. La prensa informó de la existencia de más de 2 000 bancos de alimentos en el Reino Unido que daban tres comidas al día a 1,1 millones de personas en situación de extrema pobreza, de las que 436 938 eran niños. Se produjo un aumento del número de personas que dependen de los bancos de alimentos, lo cual viene a probar que el nivel de pobreza aumentó, en parte, sobre todo debido a este sistema de cálculo de la prestación de desempleo que ha pulverizado las asignaciones. Añadiéndose a las reglas drásticas que enmarcan el otorgamiento de las prestaciones de desempleo (por ejemplo, la obligación de 35 horas de búsqueda de empleo por semana en el Job Center, o bien la prohibición de llegar con más de diez minutos de retraso a la cita del Job Center, so pena de ver su prestación suprimida), la situación de los desempleados es de una inmensa precariedad. Las políticas de austeridad, en completa contradicción con las disposiciones de la parte IV del Convenio, tampoco están de conformidad con los textos fundadores de la OIT, que estipulan que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos» y que «la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incansante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo

y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común».

**Un observador en representación de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte y de la AFL-CIO** hizo hincapié en que, en los tiempos actuales la protección proporcionada por el Convenio es más necesaria que nunca. En el Reino Unido el número de trabajadores independientes ha aumentado un 26 por ciento durante la última década, llegando a 4,8 millones, con una estimación de 1,7 millones que perciben ingresos inferiores al salario mínimo nacional. Un número cada vez mayor de trabajadores fueron clasificados erróneamente como contratistas independientes, puesto que muchas empresas de la llamada *gig economy* no reconocen la existencia de relaciones laborales con sus trabajadores, y por tanto les privan de sus derechos, incluidos aquellos relativos a la seguridad social. Los tribunales nacionales, en algunos casos, han reconocido esta situación, considerando que los trabajadores han sido clasificados erróneamente como independientes. La autoridad fiscal británica también declaró que habría que tomar todas las medidas necesarias para garantizar que las empresas que deliberadamente han clasificado en forma errónea a sus trabajadores deban pagar las cotizaciones de seguridad social apropiadas. El orador pidió al Gobierno que clarifique la ley a fin de impedir la clasificación errónea de los trabajadores de la *gig economy* mediante el fortalecimiento de los correctivos y la aplicación efectiva, así como estableciendo una fuerte presunción jurídica de la situación del empleado. En materia de protección social, más que rediseñar el sistema de seguridad social para incluir el aumento constante de la flexibilidad para los empleadores, el Gobierno debería reducir la inseguridad del trabajo. Incluso aunque los chóferes con base en una plataforma fueran clasificados como «trabajadores», con frecuencia se han considerado trabajadores independientes para los efectos fiscales. Además, por lo que respecta al crédito universal, no está claro si un «trabajador» puede ser considerado como un contratista independiente por cuenta propia o como un empleado. El Gobierno tiene que actuar urgentemente para garantizar que los trabajadores de las plataformas estén cubiertos de forma adecuada por el sistema de seguridad social. A este respecto, pidió al Gobierno que realice una revisión tripartita del sistema de seguridad social y que considere soluciones innovadoras, incluido el fortalecimiento de las prestaciones transferibles gestionadas por el Gobierno o negociadas con el trabajador, con el objeto de garantizar que los trabajadores de la *gig economy* reciban la protección social que les corresponde.

**La miembro trabajadora de Suecia**, hablando en nombre de los sindicatos de los países nórdicos, dijo que está de acuerdo con el comentario de la Comisión de Expertos en el sentido de que el nivel de la seguridad social en el Reino Unido es bastante bajo y no satisface los índices mínimos requeridos por el Convenio. Existe una gran cantidad de pruebas de que en este país las prestaciones por enfermedad son muy inferiores a la cuantía de ingresos mínimos requerida para proporcionar a las personas un nivel de vida decente. El sistema de seguridad social prevé distintas clases de prestaciones para las personas que no pueden trabajar debido a una enfermedad, supeditadas a la satisfacción de diferentes criterios. Estas prestaciones plantean algunos problemas graves: i) el nivel de prestaciones reglamentarias por enfermedad es bajo; ii) las personas con baja remuneración y trabajo precario corren el riesgo de no obtener la prestación reglamentaria por enfermedad; iii) el derecho a la prestación reglamentaria por enfermedad depende de los ingresos y los empleados tienen que ganar, como mínimo, 113 libras esterlinas para gozar de este derecho; iv) los empleados con trabajos precarios, incluidos

los que tienen contratos de cero horas (sin compromiso de un mínimo de horas de trabajo) y trabajo interino a través de agencia, a menudo, están excluidos porque no ganan lo suficiente para tener derecho a la prestación, y v) la prestación reglamentaria por enfermedad se aplica únicamente a partir del cuarto día de baja por enfermedad.

La miembro trabajadora lamentó que, pese a que preocupa que el nivel de prestaciones existente contribuya a fomentar altos índices de pobreza, en 2017 el Gobierno ha establecido nuevos recortes. Desde abril de 2017, a los trabajadores que reciben la prestación de apoyo y empleo, que se prevé que volverán al trabajo en un plazo relativamente breve, se les recortó su prestación en aproximadamente un 30 por ciento. Mientras que el Convenio establece un aumento progresivo del nivel de seguridad social, la evolución en el Reino Unido parece ir en dirección contraria. En lo que respecta a las observaciones formuladas por los miembros empleadores de este país acerca de la situación del Convenio, recordó que, si bien el Convenio fue adoptado en 1952, el caso que es objeto de examen demuestra que el Convenio y su aplicación son sumamente necesarios para llevar una vida digna en caso de enfermedad. Por consiguiente, instó al Gobierno a adaptar la legislación nacional para que cumpla con los requisitos establecidos en el Convenio.

**La representante gubernamental** agradeció a la Comisión de la Conferencia el cuidadoso examen de las cuestiones señaladas por la Comisión de Expertos así como la información proporcionada por su Gobierno. Afirmó que el Gobierno ha tomado debida nota de todos los comentarios y cuestiones presentados, y se compromete a darles seguimiento, como conviene, en la memoria que se proporcionará a la Comisión de Expertos.

**Los miembros empleadores** tomaron nota de que la información presentada por el Gobierno ha sido escueta debido a las circunstancias nacionales que implican las recientes elecciones. Alentaron al Gobierno a proporcionar la información solicitada a la Comisión de Expertos, incluidas las estadísticas solicitadas, para que pueda analizar mejor la situación relativa a la aplicación del Convenio por parte del Reino Unido. Declararon que esperan poder examinar mejor la aplicación del Convenio una vez que se presente dicha información.

**Los miembros trabajadores**, retomando ciertas posiciones planteadas durante la discusión según las cuales el Convenio se ha vuelto «obsoleto», declararon que si cada país que no cumple un convenio invocara este argumento, no se aplicaría ningún convenio. Además, consideraron útil recordar que la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) reafirma la importancia del Convenio núm. 102 e indica, ya en el preámbulo, que estas normas mantienen toda su pertinencia y siguen siendo una referencia importante para los sistemas de seguridad social al tiempo que alienta a que se ratifique más este Convenio actualizado. Como se reafirmó de nuevo en la última reunión del Grupo de Trabajo tripartito del mecanismo de examen de las normas, que se celebró en 2016, se recomienda de nuevo alentar la ratificación de este texto. En cuanto al mandato de la Comisión de Expertos, está descrito detalladamente en su informe y los empleadores y trabajadores reconocieron su alcance. En el caso del Reino Unido, la Comisión de Expertos se contentó con recordar la existencia del artículo 67 del Convenio y el sentido de esta disposición en base a los documentos preparatorios. Se desprende de este examen que el significado que se debe prestar a esta disposición no puede discutirse. El único punto que se debe destacar es la violación del Convenio por el Reino Unido y la invitación que se debe dirigir al Gobierno para que tome las medidas necesarias para cumplir el Convenio. Para ello es necesaria una revisión del régimen actual de seguridad social de concierto con los inter-

locutores sociales con el objetivo de reducir significativamente los niveles de pobreza a través del aumento de las prestaciones de seguridad social y asegurarse de que el sistema actual no provoque un aumento del trabajo precario sino que garantice a todos los trabajadores una protección social efectiva y eficaz. Es primordial que el Gobierno conceda prioridad a este asunto pues la cuestión de la pobreza y la privación no puede quedar sin respuesta. Está en juego la cohesión social y el equilibrio del conjunto de la sociedad.

### Conclusiones

**La Comisión tomó nota de la información comunicada por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.**

**La Comisión alentó al Gobierno a transmitir a la Comisión de Expertos la información adicional solicitada, incluidas las estadísticas pertinentes, a fin de que los expertos puedan realizar una nueva evaluación de la aplicación del Convenio en el país.**

---

### Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

---

#### BAHREIN (ratificación: 2000)

Un representante gubernamental subrayó el interés del Gobierno en reaccionar positivamente a todos los comentarios y su compromiso con la aplicación de las normas internacionales del trabajo. La Constitución de Bahrein declara, en su artículo 18, que las personas son iguales en dignidad humana e iguales en derechos y obligaciones ante la ley, sin distinción de raza, origen, idioma, religión o credo. El legislador se ha esmerado por definir los derechos y obligaciones de todas las personas regidas por las leyes sin discriminación alguna. Por ejemplo, la Ley del Trabajo en el Sector Privado núm. 36, de 2012, regula la relación entre empleadores y trabajadores en general y no hace distinción entre un trabajador nacional y otro migrante ni entre hombres y mujeres. También está expresamente prohibido a los empleadores que discriminen en los salarios por motivos de género, origen, idioma, religión o credo. Bahrein tiene su propio sistema para gestionar el mercado de trabajo y regular la relación entre empleadores y trabajadores, que está basado en la colaboración y la transparencia. Para promover los derechos de los trabajadores en conformidad con las normas internacionales del trabajo, el Gobierno ha tomado las siguientes iniciativas pioneras en la región, previendo: i) el derecho de un trabajador expatriado a cambiar de un empleador a otro sin el consentimiento del empleador; ii) la introducción de un sistema flexible de permiso de trabajo que permite a cualquier trabajador expatriado que trabaja en una situación injusta solicitar de forma independiente un permiso personal de trabajo sin estar asociado con un empleador, de conformidad con la normativa establecida, evitando con ello toda explotación y garantizando el acceso a todos los aspectos de la tutela y la protección de la ley; iii) la introducción de un sistema nacional de remisión para combatir la trata de personas así como para brindar apoyo a las víctimas y salvaguardar sus legítimos derechos; iv) el derecho de todos los trabajadores a beneficiarse del sistema de seguro de desempleo sin distinción entre sus categorías o nacionalidades; v) el reconocimiento del derecho de todos los trabajadores a estar representados en sindicatos con independencia de su categoría o nacionalidad, el derecho de huelga para defender sus intereses legítimos, las actividades sindicales a tiempo completo y la protección de los sindicalistas contra los despidos por razón de su actividad sindical; vi) la aplicación al trabajo doméstico de las disposiciones básicas de la Ley del Trabajo en lo relativo a los contratos de trabajo, la protección de los

salarios, las vacaciones anuales, la indemnización por cesación en el servicio y la exención a los trabajadores domésticos de las costas judiciales, y vii) la aplicación del Programa de Trabajo Decente en cooperación con la OIT.

Muchos informes internacionales han elogiado las medidas pioneras de Bahrein en lo concerniente a la regulación del mercado de trabajo, y los países exportadores de mano de obra han expresado en las reuniones oficiales su reconocimiento por la atención y protección de que disfrutaban los trabajadores expatriados en el mercado de trabajo de Bahrein. El orador señaló que los comentarios de la Comisión de Expertos no aluden a la existencia de violaciones o infracciones graves sino que se limitan a algunos puntos formales que no entran en conflicto con las tendencias y políticas existentes en el país. Los comentarios conciernen a la falta de una definición detallada de discriminación en la Ley del Trabajo y en el decreto legislativo núm. 48, de 2010, relativo a la administración pública, la falta de una definición de acoso sexual en el empleo en la Ley del Trabajo y la necesidad de procedimientos para proteger a los trabajadores expatriados.

Con respecto a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la falta de una definición detallada de todas las formas de discriminación en consonancia con el Convenio, el orador subrayó que no se han observado infracciones reales. No obstante, el Gobierno está dispuesto a cooperar con la OIT y a examinar la posibilidad de incorporar una definición detallada de discriminación en estas dos leyes a la luz de las normas internacionales del trabajo y de conformidad con mecanismos y procedimientos específicos de índole constitucional y legislativa. Todas las leyes nacionales están en conformidad con el Convenio. El artículo 39 de la Ley del Trabajo es muy claro y explícito en la definición y la prohibición de la discriminación. El artículo 168 de esa ley así como la Ley núm. 17, de 2007, sobre la Formación Profesional no distinguen entre trabajadores para determinar las obligaciones del empleador en lo relativo a la formación profesional. Los trabajadores del sector privado disponen de una serie de mecanismos para presentar querellas con miras a la protección de sus intereses y sus derechos en el trabajo, por ejemplo el mecanismo para la solución de conflictos individuales y colectivos en la Ley del Trabajo. El trabajador tiene derecho a presentar una querella administrativa alegando discriminación o a recurrir a la instancia judicial. En cuanto a los empleados del sector público, la ley exige la formación de una comisión interna en todos los organismos públicos que se ocupe de las querellas presentadas por los empleados regidos por la legislación de la administración pública. De no haber acuerdo, el funcionario público puede presentar ante la oficina de la administración pública una querella por cualquier medida adoptada por el empleador y tiene derecho a recurrir la decisión ante los tribunales.

En segundo lugar, en lo relativo a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la necesidad de prohibir por vía legal el acoso sexual en el empleo y contemplar reparaciones y sanciones disuasorias, el representante gubernamental indicó que los artículos 81 y 107 de la Ley del Trabajo y el párrafo 33 de la Lista de infracciones y sanciones del decreto legislativo relativo a la administración pública establecen la sanción de despido si un trabajador o empleado faltan a la moral pública o al honor. El Consejo Supremo de la Mujer (SCW) hace el seguimiento de las infracciones de los derechos de las mujeres. No se ha observado ningún caso de acoso sexual en el lugar de trabajo, y el orador estimó que los miembros trabajador y empleador de Bahrein comparten su posición. Si la Organización o cualquier otra parte tuvieran información sobre algún caso de éstos, el Gobierno está plenamente preparado para estudiarlo y responder a él con firmeza.

En tercer lugar, con respecto a los comentarios de la Comisión de Expertos relativos a la protección de los trabajadores migrantes, el orador declaró que la legislación nacional sobre el trabajo prevé la protección jurídica en cuanto a regular las relaciones del trabajo en consonancia con las normas internacionales del trabajo. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social y la Autoridad Regulatoria del Mercado del Trabajo (LMRA) no toleran ninguna práctica de explotación de trabajadores migrantes en el mercado de trabajo. Se han establecido muchos servicios de apoyo a los trabajadores migrantes en caso de prácticas abusivas de los empleadores, por ejemplo mecanismos para presentar quejas individuales ante el Ministerio de Trabajo al objeto de llegar a soluciones amistosas y centros de atención directa en la LMRA que funcionan en varios idiomas y pueden informar al trabajador sobre el permiso de trabajo a través de diversos medios electrónicos con el fin de velar por que los empleadores respeten lo relativo a sus licencias. Al mismo tiempo, los trabajadores expatriados tienen derecho a recibir asilo. El Gobierno edita publicaciones de sensibilización en 14 idiomas diferentes para su distribución entre los trabajadores expatriados antes de su llegada y ha establecido una unidad especial, la primera de la región, para apoyar y proteger a los trabajadores expatriados que opera en siete idiomas e incluye un centro de acogida que proporciona servicios integrados a los trabajadores migrantes que son objeto de explotación por sus empleadores. Los organismos en cuestión se mantienen también en contacto con las embajadas extranjeras para resolver los problemas pendientes y ayudarlas a regularizar la situación de los trabajadores expatriados. En 2016 se introdujo un período de gracia durante el cual el Gobierno permitió a los trabajadores expatriados corregir su situación jurídica ante las autoridades competentes.

En relación con la libertad de movimiento de los trabajadores expatriados, el representante gubernamental indicó que tal libertad rige en Bahrein desde 2009. Entre 2015 y 2016 unos 60 000 trabajadores migrantes cambiaron de empleador. El artículo 25 de la Ley núm. 19, de 2006, sobre la LMRA y la decisión ministerial núm. 79, de 2008, relativa a los procedimientos para la transferencia de trabajadores extranjeros a otro empleador son claros y explícitos a este respecto. Los trabajadores tienen derecho a cambiar un empleador por otro sin consentimiento del empleador mientras cumplan las condiciones y los plazos estipulados en la decisión ministerial. La adición por el empleador de una cláusula en el contrato de trabajo por la que prohíbe la transferencia de un trabajador antes de determinado período no anula el derecho del trabajador a cambiar de empleador, sino que tal procedimiento requiere que se respete dicho período, y el empleador que alegue perjuicio puede recurrir a la instancia judicial como consecuencia del incumplimiento por el trabajador del contrato de trabajo. No obstante, de momento no se ha registrado ningún caso de este tipo.

El orador recordó que en marzo de 2014 el Consejo de Administración decidió poner fin al procedimiento de queja contemplado en el artículo 26 de la Constitución de la OIT a la vista del histórico consenso de los socios tripartitos que firmaron el Acuerdo tripartito suplementario de 2014 bajo los auspicios de la OIT, en particular con respecto a los acuerdos económicos en relación con los casos restantes de despido y la cobertura del seguro durante el período de interrupción. El orador expresó el agradecimiento de su Gobierno por el papel desempeñado por la Organización en la firma de los dos acuerdos tripartitos. El Gobierno, por la vía del Comité nacional tripartito, que incluye representantes de la Cámara de Comercio e Industria de Bahrein (BCCI) y la Federación General de Sindicatos de Bahrein (GFBTU), ha hecho todo lo posible por solucionar el 98 por ciento de los casos al readmitir a los trabajadores despedidos en sus empleos en los sectores público

y privado preservando al mismo tiempo sus derechos y pensiones. De las 165 personas desempleadas que figuraban en la lista anexa al Acuerdo tripartito suplementario de 2014, 156 han sido readmitidas en sus empleos anteriores o en empleos similares o en algunos casos han recibido una indemnización económica. En cuanto al resto de casos, el Comité nacional tripartito ha concluido que o bien se trata de casos ajenos a los acontecimientos de febrero y marzo de 2011 o bien que se ha condenado a los trabajadores por delitos penales sin relación con el trabajo. Por último, se aseguró que ningún trabajador resultaría perjudicado por la interrupción del pago de sus contribuciones al seguro, de conformidad con el Acuerdo suplementario de 2014. La mayoría de las grandes empresas, a iniciativa propia, han cubierto generosamente todas las contribuciones al seguro durante el período de ausencia del trabajo.

Los miembros empleadores recordaron que el Gobierno ratificó este Convenio fundamental en el año 2000 y que la Comisión de Expertos formuló cuatro observaciones en relación con el presente caso en 2008, 2009, 2012 y 2016. En junio de 2011, un grupo de representantes de los trabajadores presentó una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT en relación con el incumplimiento del Convenio por Bahrein. Según las alegaciones, en febrero de 2011 se habían impuesto suspensiones y otras sanciones a trabajadores y afiliados sindicales por manifestarse pacíficamente para pedir cambios sociales y económicos. En la queja se alegó que los despidos estaban motivados por las opiniones políticas de los trabajadores.

Después, el Gobierno, la GFBTU y la BCCI firmaron un acuerdo tripartito y un acuerdo tripartito suplementario en 2012 y 2014, respectivamente. En su 320.<sup>a</sup> reunión (celebrada en marzo de 2014), el Consejo de Administración pidió a la Comisión de Expertos que examinase la aplicación del Convenio por parte del Gobierno, y que hiciese un seguimiento de los acuerdos. Según el Acuerdo tripartito de 2012, el Comité tripartito nacional establecido para examinar la situación de los trabajadores despedidos debía proseguir su labor. En virtud del Acuerdo tripartito suplementario de 2014, el Gobierno, la GFBTU y la BCCI acordaron lo siguiente: i) remitir a un comité tripartito todos los casos no resueltos que guardasen relación con reclamaciones financieras o indemnizaciones y, de no haber consenso, remitirlos a un tribunal; ii) asegurar la cobertura de la seguridad social durante el período de interrupción de los servicios, y iii) reintegrar a los 165 trabajadores despedidos en la función pública, las principales empresas del Gobierno y ciertas empresas privadas. El Gobierno no ha facilitado a la Comisión de Expertos información alguna sobre las medidas adoptadas para aplicar los acuerdos. A este respecto, los miembros empleadores, tomando nota de la información proporcionada, instaron al Gobierno a que notifique a la Comisión de Expertos las medidas concretas adoptadas para aplicar el Acuerdo tripartito de 2012 y el Acuerdo tripartito de 2014.

Los miembros empleadores también se refirieron a las observaciones de la Comisión de Expertos relativas a la ausencia en la legislación nacional de una definición de discriminación que incluya todos los motivos establecidos en el Convenio, la escasa protección contra los actos de discriminación prevista en la Ley del Trabajo, y la ausencia de una prohibición de la discriminación en el decreto legislativo relativo a la administración pública. Los miembros empleadores acogieron con agrado el compromiso expresado por el Gobierno a este respecto y lo alentaron a colaborar con la OIT, al tiempo que lo instaron a que, con la asistencia técnica de la Oficina, formule una definición de discriminación que contenga todos los motivos prohibidos por el Convenio. También alentaron al Gobierno a que incluya la prohibición de la discriminación en el decreto legislativo relativo a la administración pública, y promueva la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo. Los

miembros empleadores acogieron con beneplácito la afirmación de que la legislación vigente prohíbe todas las formas de discriminación, e instaron al Gobierno a que facilite copias de las leyes y los reglamentos pertinentes.

En relación con las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la ausencia de una definición de acoso sexual y de su prohibición en la legislación, los miembros empleadores tomaron nota de la afirmación del Gobierno de que los artículos 81 y 107 de la Ley del Trabajo, y el párrafo 33 de la Lista de infracciones y sanciones del decreto legislativo relativo a la administración pública sancionan el acoso sexual con el despido, y de que el SCW está supervisando la cuestión. Los miembros empleadores destacaron que el Convenio prohíbe la discriminación por motivo de sexo y que, por tanto, la legislación nacional debe prohibir el acoso sexual en el trabajo, e instaron al Gobierno a que proporcione información adicional al respecto, en particular sobre la puesta en práctica de las disposiciones mencionadas, el procedimiento para hacer denuncias y la supervisión del SCW.

Con respecto a las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la protección de los trabajadores migrantes contra la discriminación en el empleo, en particular de los trabajadores domésticos, el Gobierno aludió a las medidas adoptadas en relación con la movilidad y la trata de los trabajadores migrantes y la libertad sindical. Los miembros empleadores alentaron al Gobierno a que facilite información que atienda mejor las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la forma en que los trabajadores migrantes están protegidos contra la discriminación en el empleo en virtud del Convenio. Los miembros trabajadores alentaron al Gobierno a que colabore con la OIT para alcanzar el pleno cumplimiento del Convenio.

**Los miembros trabajadores** observaron que ciertos comentarios de la Comisión de Expertos sobre la aplicación de este Convenio fundamental relativo a la discriminación son particularmente preocupantes. Subrayaron que las diferencias de trato injustificadas inducen a pensar que los seres humanos no son todos iguales lo cual vulnera directamente la dignidad de las personas. Dado que todas las sociedades deben hacer frente a la discriminación, es esencial adoptar, en todo el mundo, los mecanismos necesarios para su eliminación, tal y como exige el Convenio.

En febrero de 2011, tuvieron lugar varias manifestaciones que reclamaban cambios económicos y sociales en el contexto de la «Primavera Árabe». Se desprende de una queja presentada en junio de 2011 ante la 100.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo que varias personas que participaron en dichos movimientos fueron suspendidas o sancionadas. En 2012 y 2014, se concluyeron respectivamente un Acuerdo tripartito y un Acuerdo tripartito suplementario que establecen un comité tripartito cuyos objetivos son, entre otras cosas: i) reintegrar a los trabajadores despedidos; ii) pronunciarse sobre los casos de indemnizaciones no resueltos, y iii) asegurar la cobertura de la seguridad social durante el período de interrupción de los servicios. Conviene recordar que la libertad de expresión es indispensable para mantener la vitalidad de la sociedad y el progreso humano. Por consiguiente, no se puede discriminar ni tratar a nadie de forma desfavorable únicamente por su opinión política, con más razón cuando esa opinión es contraria a la opinión dominante. La constitución del comité tripartito demostraba una voluntad compartida por las diferentes partes interesadas de hallar una solución aceptable para todos. Desgraciadamente, el Gobierno no ha informado sobre la aplicación concreta de estos acuerdos. Se debe proporcionar dicha información y los acuerdos deben ejecutarse integralmente. Para evitar que se repita esta situación, deben adoptarse medidas legislativas tales como la inclusión de la opinión política en la lista de los motivos de discriminación prohibidos.

Con respecto a la legislación nacional, es esencial que defina de forma precisa la noción de discriminación, que enuncie el conjunto de los motivos prohibidos, que cubra todos los sectores de la economía y todas las categorías de trabajadores — incluidos los trabajadores agrícolas y los trabajadores domésticos — y que prohíba expresamente la discriminación directa y la discriminación indirecta, en todos los ámbitos del trabajo y de la profesión, incluidos el acceso a la formación profesional y las condiciones de empleo. La legislación actual es insuficiente y no cumple enteramente las disposiciones del Convenio para luchar eficazmente contra todas las formas de discriminación. Además, no se ha comunicado información alguna sobre la manera en que el Gobierno ofrece a los trabajadores una protección adecuada contra la discriminación, por ejemplo a través de la inspección del trabajo o los tribunales (número de casos tratados, sanciones impuestas, etc.). También conviene señalar que algunos sectores por entero, como el de la educación, son objeto de un trato distinto y se les priva de las libertades más esenciales como, por ejemplo, la libertad sindical.

En cuanto al acoso sexual, los miembros trabajadores subrayaron que se trata de una forma de discriminación especialmente grave que hace peligrar la integridad y el bienestar de los trabajadores y que los medios destinados a tratar este tema deben estar a la altura del problema. El Gobierno se ha remitido a las disposiciones del Código Penal. Pero tal y como subraya la Comisión de Expertos, los procedimientos penales no son suficientes para eliminar el acoso sexual. Se debe prohibir expresamente en la legislación laboral, que debe prever sanciones disuasorias y compensaciones adecuadas.

Los trabajadores migrantes representan el 77 por ciento de la mano de obra del país y su situación es particularmente vulnerable, lo cual implica que es primordial que puedan beneficiarse de una protección contra la discriminación fundada en los motivos enumerados por el Convenio. Conviene saludar los esfuerzos realizados por el Gobierno en relación con el derecho que ahora se reconoce a estos trabajadores de cambiar de empleador sin necesitar la autorización previa del empleador anterior, así como la posibilidad de presentar denuncias individuales sin tener que pagar las costas judiciales. Sin embargo, sería deseable que las reglas adoptadas en este sentido no tengan por efecto aumentar su dependencia del empleador imponiéndoles condiciones y restricciones adicionales. El Gobierno también tiene que comunicar información sobre los siguientes puntos: i) las actividades de la Autoridad Regulatoria del Mercado del Trabajo relativas a las solicitudes de transferencia de empleador según el género, la profesión y el país de origen de los trabajadores, así como los casos de denegación y los motivos invocados, y ii) las medidas de sensibilización de los trabajadores migrantes sobre los mecanismos que les permiten hacer valer sus derechos.

En referencia a la solicitud directa de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores también insistieron en la cuestión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en particular la legislación que prohíbe a las mujeres acceder a ciertas profesiones. Estas prohibiciones van más allá de lo necesario para proteger la maternidad. Por otra parte, se deben saludar ciertas acciones llevadas a cabo por el SCW mencionadas en la memoria del Gobierno, tales como la adopción del Plan nacional para la promoción de las mujeres, aunque otras siguen vehiculando estereotipos y prejuicios sobre las aspiraciones y aptitudes profesionales de las mujeres. Aunque conscientes de los estrechos vínculos que existen entre la situación actual y las razones históricas y sociales difíciles de modificar, los miembros trabajadores subrayaron que sólo una acción política proactiva y decidida, con opciones fuertes, puede modificar profundamente las estructuras actuales. Asimismo, invitaron al Gobierno a tomar las medidas necesarias para elaborar

un plan nacional para eliminar la discriminación fundada en la raza, el color, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social, tal y como prevé el Convenio.

Los miembros trabajadores subrayaron el papel pionero que Bahrein ha interpretado a menudo en la región, por ejemplo en relación con los programas nacionales de trabajo decente o la progresiva salida del sistema *kafala*. Para seguir avanzando hacia un mayor respeto de los derechos humanos y la justicia social, estas conquistas deben mantenerse y reforzarse, y se deben realizar los esfuerzos necesarios para aplicar el Convenio.

**El miembro empleador de Bahrein** destacó la voluntad del Gobierno de poner en marcha constantes iniciativas para proteger y garantizar el derecho de los trabajadores a gozar de un entorno saludable idóneo, del acceso a la justicia y de la igualdad de trato, independientemente de la nacionalidad o la categoría. Alabó la valiosa colaboración entre el Gobierno y los interlocutores sociales con objeto de aplicar en la práctica los principios de transparencia del mercado laboral y libertad de los trabajadores migrantes para cambiar de empleador. Se estableció un nuevo sistema de permiso de trabajo flexible, que permite a los trabajadores migrantes obtener permisos de trabajo con carácter individual y directo sin tener que estar vinculados a un empleador, así como tener acceso al seguro de empleo sin ser objeto de discriminación por la nacionalidad. Dicho sistema garantiza además la libertad de los trabajadores migrantes para afiliarse a un sindicato. Asimismo, ahora los trabajadores empleados en el servicio doméstico están amparados por las disposiciones básicas de la Ley del Trabajo, incluso por los principios relacionados con los contratos laborales, la protección de los salarios y las vacaciones anuales.

La BCCI, en su condición de parte del Acuerdo tripartito de 2012 y del Acuerdo tripartito suplementario de 2014, ha seguido de cerca todas las novedades y los avances logrados en la aplicación de los acuerdos, como la reintegración del 98 por ciento de los trabajadores despedidos. El orador acoge con satisfacción la labor de la OIT y su Consejo de Administración en apoyo de la aplicación de los acuerdos y la cooperación entre los interlocutores sociales. Es admirable la participación de los empleadores de este país en los esfuerzos encaminados a reintegrar a los trabajadores despedidos. Los empleadores se han hecho cargo de las cotizaciones del seguro durante el período de desempleo, una iniciativa que excede el contenido de los acuerdos antes mencionados. Los representantes empleadores nacionales, mediante las reuniones intensivas y el diálogo constructivo del Comité tripartito nacional formado para efectuar el seguimiento de la aplicación de estos acuerdos, han contribuido a superar las dificultades generadas por la tarea de resolver el problema de todos los despidos que tuvieron lugar en 2011. No se ha informado sobre casos de discriminación contra los trabajadores que volvieron a sus puestos de trabajo. En lo que atañe a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la cuestión de los trabajadores migrantes, el orador hizo hincapié en que no ha habido casos de discriminación de trabajadores de distintas nacionalidades o categorías. El sector privado ha logrado alcanzar un crecimiento rápido mediante la oferta de puestos de trabajo a trabajadores migrantes con condiciones de trabajo estables y sin discriminación alguna. En cuanto al acoso sexual en el trabajo, los instrumentos jurídicos vigentes que abordan esta cuestión bastan para proporcionar protección a todas las personas. La BCCI se ha comprometido a permitir que los trabajadores migrantes se muevan libremente y cambien de empleador, con arreglo a la legislación vigente. El orador alentó al Gobierno y a los representantes trabajadores del país a seguir celebrando reuniones tripartitas fructíferas, que se traducirán en nuevas iniciativas y actividades encaminadas a promover las oportunidades de tra-

bajo decente, lograr la igualdad y luchar contra la discriminación de conformidad con la legislación nacional y las normas internacionales del trabajo. Acoge con beneplácito la reanudación de los programas de cooperación técnica entre el Gobierno y otras partes interesadas.

**El miembro trabajador de Bahrein** destacó la importancia del diálogo social. La colaboración entre la GFBTU y la Confederación Sindical Internacional (CSI) ha sido determinante para la defensa de los derechos de los trabajadores y viene a demostrar que la OIT es el mejor organismo para promover la justicia social y lograr la igualdad de los trabajadores en Bahrein. Elogió mucho los esfuerzos del Director General de la OIT, que reafirmó el derecho de los trabajadores a una representación adecuada. Con respecto a la discriminación, se van a destacar cinco elementos.

En primer término, un proyecto titulado 1912, iniciado en 2009 que planificó la readmisión de graduados universitarios, se interrumpió en 2011, tras el despido impropio de 63 jóvenes graduadas universitarias con motivo de su opción política y al mismo tiempo contrataron otros trabajadores basándose en su lealtad al Gobierno. En segundo término, el Gobierno ha venido haciendo frente a los obstáculos en la aplicación del Acuerdo tripartito de 2012 y del Acuerdo tripartito suplementario de 2014, en base a los cuales se retiró la queja presentada en 2011 en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. El 28 de mayo de 2017, tras un paréntesis de dos años, y después de reiterados llamamientos de la GFBTU, se reinstauró el Comité tripartito nacional establecido para aplicar los acuerdos tripartitos en el ámbito nacional. También el mismo día el Viceministro de Trabajo entregó al representante del GFBTU una lista de trabajadores despedidos para reinstalar, lo cual demuestra que no se ha finalizado el convenio tripartito. En tercer término, los trabajadores del sector público enfrentaron casos de discriminación. Sigue aún en vigor un decreto gubernamental de 2002, a pesar de los reiterados llamamientos para su derogación. Este priva a miles de empleados del sector público de su derecho de sindicación. En cuarto término, desde que se presentó la queja en 2011, el Gobierno disolvió a los sindicatos libres e impuso sindicatos paralelos a nivel local e internacional. La GFBTU tropezó con dificultades a la hora de reunirse con expertos internacionales cuando las reuniones se planificaron a escala internacional. Por ejemplo, el Gobierno trató de modificar la composición de la delegación de Bahrein a la Conferencia Internacional del Trabajo. A pesar de la supervisión de la OIT, muchos programas se han visto obstaculizados. El programa de trabajo decente de Bahrein se congeló. En quinto término, la GFBTU hizo un llamamiento para que se corrigieran las tendencias de un mercado laboral desequilibrado y para la aplicación de los Acuerdos tripartitos de 2012 y de 2014. Se acogió con beneplácito la legislación que protege contra la discriminación basada en motivos de género y de nacionalidad, dado que defiende los derechos de los trabajadores, especialmente de los trabajadores migrantes. En la industria alimentaria, se han dado casos de niñas forzadas a ejercer la prostitución y casos en los que se pagaba a los trabajadores sólo con comida.

El orador expresó sus dudas respecto de la posibilidad de que los trabajadores migrantes presenten una queja y denunció la ausencia de una legislación idónea, así como la falta de aplicación del Acuerdo tripartito de 2012 y del Acuerdo tripartito suplementario de 2014. Hizo de nuevo un llamamiento al Gobierno para que aplique los acuerdos. El Gobierno ha retrasado esta aplicación, a pesar de la supervisión de la OIT. Aún no se aplica la decisión adoptada por el Ministerio de Trabajo, que prevé la reincorporación de trabajadores. No se permite que el personal de la OIT en Beirut entre en Bahrein para participar en actividades planificadas por la OIT. Además, se prohíbe la sindicación de los trabajadores en su lugar de trabajo, lo que da lugar a

una nueva privación de sus derechos. Las organizaciones de empleadores apuntan a los trabajadores que tratan de crear sindicatos en el lugar de trabajo bajo el paraguas del GFBTU y fuerzan a otros trabajadores a crear sindicatos afiliados a federaciones controladas por el Gobierno.

**El miembro gubernamental de Malta**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia Herzegovina, Montenegro, Noruega y Serbia recordó el compromiso de la UE en la promoción de la ratificación universal y la implementación de los convenios fundamentales de la OIT como parte de su Marco Estratégico para los Derechos Humanos y la Democracia. El caso ya ha sido discutido por el Consejo de Administración de la OIT, a raíz de la queja presentada por los delegados de los trabajadores con arreglo al artículo 26 de la Constitución de la OIT. De acuerdo con las alegaciones presentadas en la queja, se han impuesto suspensiones y otras sanciones a los dirigentes y miembros de los sindicatos como represalia por las manifestaciones pacíficas de febrero de 2011 que habían llamado a cambios económicos y sociales. En marzo de 2012, se logró un Acuerdo tripartito bajo los auspicios de la OIT y se creó un comité nacional tripartito. Se debe proporcionar información actualizada con respecto a la resolución de los casos cubiertos por el Acuerdo tripartito, en particular en relación con las reintegraciones y las compensaciones económicas de los trabajadores que han sido despedidos. Además, la Ley del Trabajo no cubre a los empleados domésticos y trabajos similares que son desempeñados mayoritariamente por trabajadores migrantes. La misma ley no proporciona una definición clara y amplia de la discriminación en el empleo y la ocupación. Se instó al Gobierno, de conformidad con la observación de la Comisión de Expertos, a que incluya una definición de la discriminación que cubra a todos los trabajadores en todos los aspectos del empleo y que prohíba la discriminación tanto directa como indirecta, basándose en todos los motivos cubiertos por el Convenio. Los funcionarios públicos también tienen que estar protegidos contra la discriminación, incluso mediante la enmienda del decreto legislativo relativo a la administración pública. Además, los trabajadores migrantes están especialmente expuestos a la discriminación en el empleo y la ocupación y dentro de este grupo específico, los trabajadores domésticos, que en su mayoría son mujeres y son especialmente vulnerables. Habida cuenta de que el trabajo doméstico se ve con frecuencia como un asunto privado, no hay disposiciones legislativas o administrativas precisas que regulen la relación entre los trabajadores domésticos y sus empleadores, lo cual expone a los trabajadores a abusos. Instó al Gobierno a que continúe con sus esfuerzos de sensibilización y adopte medidas adicionales para proteger a los trabajadores migrantes y garantice su acceso a los mecanismos de queja. El miembro gubernamental tomó nota con interés del proceso iniciado por el Gobierno con el objeto de abolir el sistema *Kafala*. Solicitó al Gobierno que garantice que toda norma sobre el derecho de los trabajadores migrantes a cambiar de empleador no imponga condiciones o limitaciones que puedan aumentar la dependencia de los migrantes de sus empleadores. Por último, aunque está prohibido en el Código Penal, el acoso sexual en el lugar de trabajo no está regulado en el marco de la Ley del Trabajo. Debido a la sensibilidad de la cuestión, la dificultad de la prueba y el limitado espectro de conductas que aborda el Código Penal, pidió al Gobierno que incluya disposiciones adicionales en la legislación laboral o civil, para prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo, ofrecer reparación a las víctimas y establecer sanciones disuasorias para los autores.

**El miembro gubernamental de Kuwait**, hablando en nombre del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), manifestó su satisfacción por los esfuerzos realizados por el Go-

bierno para garantizar los derechos de los trabajadores, independientemente de su categoría o nacionalidad, y propiciar un entorno de justicia e igualdad, libre de discriminación. Acogió con beneplácito las iniciativas prácticas lanzadas por el Gobierno en colaboración con los demás actores concernidos, tales como: el sistema de gestión del mercado de trabajo en cooperación con los interlocutores sociales; el establecimiento de condiciones que permiten que los trabajadores migrantes cambien libremente de empleador y que aquellos sometidos a explotación o condiciones de trabajo injustas obtengan permisos de trabajo sin vínculo alguno con un empleador específico; la inclusión de todos los trabajadores en los planes de seguro de desempleo, sin discriminación basada en la nacionalidad; la libertad de afiliarse a sindicatos garantizada por la ley a todos sin discriminación; la inclusión de las condiciones laborales de los trabajadores domésticos en la legislación laboral, y los demás logros encomiados en el informe de la Comisión de Expertos. Asimismo, el orador expresó su satisfacción por los esfuerzos realizados por el Gobierno para resolver los casos de las personas despedidas en febrero y marzo de 2011, su compromiso de aplicar los acuerdos tripartitos de 2012 y 2014, y la readmisión con el apoyo de los interlocutores sociales de los trabajadores despedidos. Además de este logro notable, y como resultado del fructífero diálogo social y el Acuerdo tripartito suplementario de 2014, se ha conseguido que los derechos de pensión sigan respetándose y que las empresas cumplan su obligación de pagar las cotizaciones de los empleados durante todo el período de despido. El Gobierno ha emprendido varias iniciativas para proteger a los trabajadores migrantes, entre ellas la comprobación del acceso a los mecanismos de reclamación y al sistema judicial sin el pago de comisiones y la dispensación de protección en el sector privado en el marco de la legislación laboral. En nombre del CCG, el orador agradeció estos esfuerzos para combatir la discriminación, conseguir un trato igualitario y justo de los trabajadores y reglamentar el mercado laboral y dijo que confía en que estos avances no se detengan. Reafirmando el apoyo al diálogo tripartito continuo y las iniciativas encaminadas a promover las oportunidades de trabajo decente, la igualdad y la no discriminación de conformidad con la legislación nacional y las normas internacionales del trabajo, el orador invitó a la OIT a que intensifique sus programas de cooperación técnica, contribuyendo así a fortalecer el compromiso de los Estados miembros del CCG de aplicar dichas normas.

**El miembro empleador de los Emiratos Árabes Unidos** tomó nota con gran satisfacción de las medidas adoptadas por el Gobierno para proteger a los trabajadores y ofrecerles condiciones de trabajo decentes. Dichas medidas para aplicar el Convenio incluyen la aprobación de la Ley del Trabajo. Las disposiciones sobre la relación entre los empleadores y los trabajadores no establecen distinción alguna entre un nacional y un trabajador migrante ni entre hombres y mujeres, y prohíben la discriminación en materia salarial. Además, todos los trabajadores se benefician del sistema de seguro de desempleo, sin discriminación por motivos de nacionalidad. El Gobierno ha establecido también varios mecanismos de reclamación, que están a disposición de los trabajadores de los sectores público y privado.

En cuanto al acoso sexual, el artículo 107 de la Ley del Trabajo prevé el despido de los trabajadores o empleados que transgredan la moral pública. Esta legislación ofrece protección contra el acoso sexual de palabra o de obra. Con relación a la protección de los trabajadores migrantes, el Gobierno ha creado una unidad especial, la primera de la región, para ayudar y proteger a los trabajadores conforme a las normas internacionales. La unidad incluye un centro de acogida, en el que se prestan servicios integrados a los trabajadores migrantes que han sido víctimas de maltrato. En lo atinente a la aplicación del Acuerdo tripartito de 2012

y el Acuerdo tripartito suplementario de 2014, el Gobierno ha logrado resolver, según sus indicaciones, más del 98 por ciento de los casos de despido después de lo acontecido en febrero y marzo de 2011. Además, el Gobierno se ha cerciorado de la readmisión de los trabajadores afectados sin perjuicio de sus derechos y prestaciones de jubilación adquiridos, y la mayoría de las principales empresas ha pagado voluntariamente todas las cotizaciones al seguro durante el período de ausencia del trabajo. Esta iniciativa ha beneficiado a los trabajadores y ha contribuido a restablecer la confianza entre los trabajadores y los empleadores.

El orador llegó a la conclusión de que esas medidas reflejan la voluntad real del Gobierno de instaurar un entorno laboral que proteja la dignidad de los trabajadores y permita a los empleadores cooperar con todas las partes. Las medidas tomadas para combatir la discriminación son una prueba de los esfuerzos realizados por el Gobierno para ofrecer a los trabajadores migrantes condiciones laborales iguales a las que se fijan para los nacionales. Se invitó a la Comisión de Expertos a que reconozca los avances logrados por el Gobierno para aplicar el Acuerdo tripartito de 2012 y el Acuerdo tripartito suplementario de 2014 y prohibir la discriminación en materia de empleo y ocupación en el país.

**La miembro trabajadora de Noruega**, haciendo uso de la palabra en nombre de los sindicatos de los países nórdicos, celebró poder tomar nota de que la delegación de la GFBTU ha podido llegar a Ginebra gracias al levantamiento de la prohibición de viajar que se le había impuesto. El 70 por ciento de la fuerza de trabajo de Bahrein son trabajadores migrantes, los cuales son explotados y privados de sus principales derechos económicos y sociales. Como subrayó la Comisión de Expertos, la Ley del Trabajo excluye a los trabajadores domésticos del ámbito de aplicación de las disposiciones en materia de no discriminación. Esto no es aceptable y conduce a que los trabajadores domésticos sean aún más vulnerables frente a la explotación. Lamentó que la posibilidad de que los trabajadores migrantes cambien de empleador siga siendo limitada. Resulta preocupante el escaso número de solicitudes de cambio de empleador aceptadas por la autoridad encargada de la reglamentación del mercado de trabajo y compartidas el Gobierno. Miles de trabajadores no han recibido sus salarios durante muchos meses, situación que tiene profundas repercusiones sobre los trabajadores afectados y los miembros de sus familias que viven en el extranjero y esperan las remesas. El año anterior miles de trabajadores migrantes realizaron una huelga protestando por el impago de sus salarios y, más recientemente, muchos trabajadores de la construcción también protestaron por el impago de sus salarios. Según la GFBTU, no se han producido progresos importantes en relación con la cuestión de los retrasos en el pago de salarios. La Sociedad para la Protección de los Trabajadores Migrantes (MWPS), ha estado proporcionando alimentos y paquetes de emergencia a los trabajadores afectados que viven en campos de trabajo. La oradora apoyó plenamente las recomendaciones de la Comisión de Expertos e instó al Gobierno a tomar medidas urgentes a fin de garantizar el pago de los salarios. A falta de medidas efectivas de protección frente a la discriminación, incluido el acceso a las acciones jurídicas y las medidas de reparación, la legislación laboral de Bahrein tiene que garantizar la protección jurídica de todos los trabajadores, y en particular de los trabajadores migrantes. El Gobierno debería presionar a las empresas con miras a que cumplan la legislación vigente y de esta forma proteger los derechos de todos los trabajadores. Instó al Gobierno a aplicar el acuerdo tripartito de 2012 así como el acuerdo tripartito suplementario de 2014, y a reincorporar a los trabajadores que han sido despedidos por participar en manifestaciones pacíficas.

**El miembro gubernamental de Egipto** reconoció las medidas tomadas por el Gobierno, en particular los textos legislativos promulgados, las medidas adoptadas en materia de acoso sexual, como por ejemplo el establecimiento del SCW, y las medidas tomadas para velar por la protección de los trabajadores migrantes frente a la discriminación en el empleo. Alentó al Gobierno a realizar más esfuerzos a fin de velar por el cumplimiento del Convenio y a que utilice la asistencia técnica de la Oficina a este respecto.

**El miembro trabajador de Túnez** declaró que comparte la opinión de los miembros trabajadores y del miembro trabajador de Bahrein en lo que se refiere a las violaciones del Convenio. En ausencia de una legislación nacional apropiada, la ratificación del Convenio por Bahrein no tiene ningún valor. Las leyes destinadas a aplicar el Convenio en la práctica no responden a las exigencias del Convenio. En el terreno, los trabajadores son discriminados debido a su nacionalidad, sexo, pertenencia religiosa, opiniones, su condición dentro de un país o sus relaciones con el poder establecido. Los trabajadores extranjeros y las mujeres son víctimas de discriminación. Los trabajadores pagan un alto precio por la caída de los precios del petróleo, que ha causado un aumento de los impuestos y de la inflación. En cuanto a las libertades individuales y la libertad sindical en el país, sí se puede hablar libremente, la situación se ha degradado desde 2010. Se han señalado casos de detención y de despidos de sindicalistas.

**El miembro gubernamental de Bangladesh** tomó nota de los esfuerzos realizados por el Gobierno para abordar los comentarios de la Comisión de Expertos y mejorar las condiciones de trabajo, en particular, con respecto a la protección de los trabajadores frente al acoso sexual. Acogió con agrado las iniciativas del Gobierno para garantizar una gestión transparente del mercado del trabajo y, en particular, el movimiento libre de los trabajadores expatriados. Además, señaló que es alentador que todos los trabajadores, incluidos los trabajadores domésticos, estén cubiertos por el régimen de seguro de desempleo. El orador valoró también los progresos realizados por el Gobierno y los interlocutores sociales en el Comité nacional tripartito al atender las cuestiones planteadas en la queja. Debería promoverse que continúe el diálogo social, pues resulta crucial para la aplicación de la legislación nacional, la promoción del trabajo decente y la lucha contra todas las formas de discriminación. El orador alentó a la OIT a que fomente la asistencia técnica al Gobierno en aras del cumplimiento sostenible de las normas internacionales del trabajo. El orador manifestó su confianza en que la Comisión de la Conferencia tendría en cuenta los considerables esfuerzos realizados para hacer frente a las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

**La miembro trabajadora del Reino Unido**, hablando en nombre de la Internacional de la Educación recordó que, después de las manifestaciones de la Primavera Árabe de 2011, los dirigentes de la Asociación de Profesores de Bahrein fueron acusados de activismo político y arrestados, y el propio sindicato fue disuelto. A raíz de ello, el Presidente de esta Asociación, Sr. Mahdi Abu Dheeb, fue encarcelado y tuvieron que pasar cinco años para que recobrara su libertad, fruto de considerables presiones internacionales, tras lo cual se le ha impuesto la prohibición de viajar, lo que le ha impedido expresarse con libertad. La oradora hizo hincapié en que sigue inamovible la discriminación que pesa sobre estos docentes. Los sindicatos de docentes y otros sindicatos públicos del sector siguen prohibidos. Muchos de los profesores que han participado en protestas pacíficas han sido objeto de discriminación y despedidos. En contraposición a lo afirmado anteriormente, 120 docentes que habían perdido su empleo no han sido reincorporados en sus puestos. Podría haber muchos más casos pues la situación de ilegalidad actual en que se encuentra la Asociación de Docentes de Bahrein provoca un temor general a



expresarse con libertad. En vez de rehabilitar a los profesores despedidos, el Gobierno ha contratado alrededor de 9 000 maestros de otros Estados árabes. En contraste con la práctica habitual, el Gobierno aplicó un trato distinto a estos docentes expatriados, concediéndoles una vía rápida para acceder al empleo y un menor volumen de trabajo, junto con condiciones de empleo más favorables. Asimismo, hay evidencias de prácticas discriminatorias sistémicas contra los trabajadores chiíes del sector público en lo que atañe a su contratación y condiciones de empleo. A juicio de la oradora, la situación no ha mejorado desde la discusión anterior por la Comisión del presente caso. El Gobierno no ha adoptado las medidas que fueron acordadas durante las discusiones tripartitas, y los profesores de Bahrein siguen siendo objeto de discriminación en su acceso al empleo y las condiciones de trabajo, y en el ejercicio de sus derechos fundamentales a la libertad sindical.

El miembro gubernamental del Pakistán saludó las medidas adoptadas por el Gobierno y su compromiso constructivo con los mecanismos de control de la OIT. Si bien la Comisión de Expertos había destacado que la legislación laboral no cubre todas las formas de discriminación y no ofrece suficiente protección contra el acoso sexual, no señaló ninguna infracción grave en relación con estos dos puntos. Sin embargo, a tenor de las explicaciones comunicadas por el Gobierno, la legislación nacional define y prohíbe la discriminación basada en todos los motivos enumerados en el Convenio y garantiza la protección contra el acoso sexual. El orador valoró positivamente que el Gobierno autorice la libre circulación de los trabajadores expatriados, luche contra el tráfico de seres humanos, proporcione protección a todos los trabajadores mediante los regímenes de seguro e incluya a los trabajadores domésticos en las principales disposiciones de la legislación laboral. Además, con independencia de su nacionalidad, todos los trabajadores tienen el derecho de afiliarse a un sindicato y participar en una huelga para defender sus intereses legítimos. El orador acogió con satisfacción también los esfuerzos realizados en colaboración con los interlocutores sociales y la labor acometida por el comité nacional tripartito para resolver más del 98 por ciento de los casos de despido sustanciados a raíz de los hechos ocurridos entre febrero y marzo de 2011, así como las iniciativas adoptadas por las grandes empresas en relación con las cotizaciones a la seguridad social. Por último, el orador alentó al Gobierno a que prosiga el diálogo social e invitó a la OIT a que proporcione asistencia técnica en la región en apoyo de los esfuerzos de los Estados Miembros por cumplir con las normas laborales.

La miembro trabajadora de los Estados Unidos destacó que, tras los levantamientos populares de 2011, el Gobierno revocó la ciudadanía de cientos de trabajadores y activistas, en clara violación del Convenio, mediante órdenes ministeriales. En 2014, el Gobierno enmendó las leyes relativas a la ciudadanía, para conferir al Ministerio del Interior la autoridad de revocar la ciudadanía de personas que incumplieron su «deber de lealtad» al Estado. Si bien los recientes activistas apátridas pueden apelar la decisión, *Human Rights Watch* informó que el sistema judicial no celebra juicios justos ni emite veredictos imparciales. La revocación de la ciudadanía de los disidentes políticos por parte del Gobierno ha tenido consecuencias significativas para los sindicalistas. Los trabajadores que perdieron su ciudadanía, también perdieron sus trabajos, su vivienda, el derecho de sus hijos a la educación y el acceso a la seguridad y a otras prestaciones del Gobierno. Los niños nacidos después de la revocación por parte del Gobierno de la ciudadanía de sus padres, también pierden su derecho a la ciudadanía de Bahrein. Además, en octubre de 2015, el Gobierno emitió un Real decreto legislativo que priva a esas personas y sus beneficiarios de sus pensiones, con efecto inmediato.

Para ilustrar la situación, la oradora aportó los ejemplos de dos activistas cuya ciudadanía fue recientemente revocada. Habib Darwish sigue en el país, esperando la decisión del tribunal de apelación, corriendo el riesgo constante de ser deportado y no poder obtener un permiso de trabajo. El Gobierno lo acusó de causar «daños a la seguridad del Estado». Aunque trabajó para su empleador durante veinticinco años, durante los cuales cotizó a su fondo de pensiones y al seguro social, se le prohibió acceder a su fondo de pensiones. Hussain Kheirallah fue presuntamente obligado a abandonar el país y fue trasladado al Líbano, sin dársele siquiera la oportunidad de despedirse de su familia, que perdió su acceso al seguro social y a su fondo de pensiones. El Sr. Kheirallah es de la opinión que el Gobierno revocó su ciudadanía por las siguientes razones: 1) declaró haber sido torturado después de proporcionar primeros auxilios a los manifestantes; 2) el Gobierno quiere enviar un mensaje a los ciudadanos de Bahrein de ascendencia persa, y 3) como represalia por su activismo sindical. Debido a sus opiniones políticas, su activismo sindical o su origen étnico, muchos trabajadores perdieron sus ahorros para la jubilación, su nacionalidad, sus trabajos, su vivienda y, en algunos casos, sus familias.

El representante gubernamental indicó que está en desacuerdo con la declaración del miembro trabajador de Bahrein relativa a la constitución de sindicatos por el Gobierno y negó que éste impusiera ningún nuevo sindicato. En relación con la empresa de construcción que ha enfrentado dificultades financieras, a raíz de las cuales se produjeron atrasos salariales, señaló que los salarios se pagaron sin hacer discriminación alguna entre trabajadores locales y migrantes. Este pago se llevó a cabo después de que se firmara finalmente un acuerdo entre la empresa privada en cuestión y el Ministerio de Finanzas. Las noticias sobre el pago de los salarios se publicarán en breve en los periódicos.

En lo que respecta al acoso sexual, la Comisión de Expertos señaló que esta cuestión está regulada únicamente en una disposición del Código Penal. Sin embargo, el acoso sexual se regula también en los artículos 81 y 107 de la Ley del Trabajo y en el párrafo 33 del decreto legislativo relativo a la administración pública. En estas disposiciones se estipula que debe despedirse al trabajador declarado culpable de acoso sexual. Dijo que se ponía a disposición de la Comisión un ejemplar de estas leyes.

En lo que respecta a la discriminación, en el artículo 39 de la Ley del Trabajo se prohíbe la discriminación en materia de salarios por motivos de sexo, origen, religión o credo y, en la práctica, no existen casos de discriminación. El Gobierno tomó nota de todas las intervenciones efectuadas en la sesión de la Comisión y las tendrá en cuenta para mejorar la situación del mercado de trabajo y promover el trabajo decente en Bahrein. El Gobierno se compromete a respetar las conclusiones adoptadas por la Comisión, mejorar las definiciones contenidas en la Ley del Trabajo y velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio, en especial en relación con la definición de discriminación y acoso sexual, la protección de los trabajadores migrantes y la libre circulación de la fuerza de trabajo.

El Gobierno saluda la decisión del Consejo de Administración de que se envíe a la Comisión de Expertos información sobre la aplicación del Convenio y la puesta en práctica de los acuerdos tripartitos de 2012 y 2014, y se compromete a proporcionar información a este respecto en su memoria de 2018, y a lograr resultados concretos con la asistencia técnica de la OIT. El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social está analizando estas cuestiones y coordina su labor con la Oficina Regional de la OIT en Beirut.

Para concluir, el orador espera que la Comisión tenga en cuenta los logros alcanzados por el Gobierno y destaca que el Gobierno está totalmente dispuesto a colaborar con la

Comisión de la Conferencia y con la Comisión de Expertos proporcionando toda la información solicitada.

Los miembros trabajadores subrayaron que las explicaciones y precisiones proporcionadas por el representante gubernamental refuerzan su convicción de que el Gobierno tiene la voluntad de cumplir el Convenio. Sin embargo, es indispensable emprender acciones concretas. En efecto, es esencial que el Gobierno aplique integralmente los acuerdos de 2012 y 2014, siguiendo un calendario preciso, y que comunique información sobre las medidas adoptadas en este sentido. Asimismo, debe proceder a las modificaciones legislativas necesarias para cubrir todos los motivos de discriminación enumerados en el Convenio y prohibir la discriminación indirecta. El Gobierno también tiene que proporcionar información sobre la aplicación de la legislación y tomar las medidas necesarias para extenderla a todos los sectores. En particular, las discriminaciones existentes entre el sector privado y el sector público deben cesar. Es necesario prestar una atención particular a los trabajadores migrantes para no imponerles unas condiciones discriminatorias que aumenten su dependencia. El Gobierno también debe comunicar más información sobre las acciones emprendidas para informar a los trabajadores migrantes sobre sus derechos y sobre las actividades de la Autoridad Regulatoria del Mercado del Trabajo en materia de inmigración.

Los miembros trabajadores alentaron al Gobierno a elaborar un plan de acción nacional que tenga por objetivo luchar contra todas las formas de discriminación valiéndose de la asistencia técnica de la OIT. A tenor del contexto descrito en varias intervenciones formuladas ante la presente Comisión, también solicitaron que se envíe una misión de contactos directos. El Gobierno debería inspirarse en la siguiente máxima: el camino más corto, más recto y más seguro, aquel del que un Gobierno nunca debería apartarse, es la igualdad ante la ley.

Los miembros empleadores acogieron con agrado el compromiso del Gobierno de garantizar el cumplimiento del Convenio. Lamentando la pasividad del Gobierno a la hora de informar sobre las medidas adoptadas para aplicar el Acuerdo tripartito de 2012 y el Acuerdo tripartito suplementario de 2014, alentaron al Gobierno a informar a la Comisión de Expertos a este respecto. Algunos problemas requieren ser tratados a nivel legislativo ya sea elaborando nuevas disposiciones o modificando las existentes. Los miembros empleadores alentaron al Gobierno a velar por que la definición de discriminación sirva para proteger a los trabajadores tanto del sector privado como del sector público, explicitando todos los motivos de discriminación prohibidos por el Convenio y estableciendo la protección de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo, en particular para las mujeres. Asimismo, alentaron al Gobierno a garantizar que el acoso sexual se prohíba adecuadamente en la legislación laboral nacional y a aclarar los diferentes mecanismos de denuncia que existen en este ámbito.

### **Conclusiones**

**La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.**

**La Comisión tomó nota de que el Gobierno manifestó su compromiso de velar por el cumplimiento del Convenio núm. 111. La Comisión tomó nota con preocupación de que el Gobierno no ha transmitido información a la Comisión de Expertos sobre las medidas relacionadas con la aplicación de los acuerdos tripartitos de 2012 y 2014.**

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

- informe a la Comisión de Expertos, para su reunión de noviembre de 2017, sobre las medidas adoptadas para cumplir los compromisos que figuran en los acuerdos

**tripartitos de 2012 y 2014 en relación con los esfuerzos del Gobierno para aplicar el Convenio núm. 111;**

- vele por que la legislación cubra todos los motivos prohibidos de discriminación, tanto directa como indirecta, enumerados en el artículo 1, 1), a), del Convenio y tome medidas para garantizar que la discriminación en el empleo y la ocupación se prohíba en la legislación y en la práctica;
- vele por que tanto los trabajadores migrantes como los trabajadores domésticos estén cubiertos por la protección prevista en la legislación contra la discriminación;
- garantice la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo para las mujeres;
- garantice que el acoso sexual esté prohibido en el Código del Trabajo y proporcione información acerca de la manera en que las quejas de esta naturaleza pueden presentarse a la Comisión de Expertos para su reunión de noviembre de 2017.

**A este respecto, la Comisión pide al Gobierno que acepte una misión de contactos directos de la OIT para abordar las recomendaciones de la Comisión. La Comisión pidió que el Gobierno informe detalladamente, a la próxima reunión de la Comisión de Expertos, que tendrá lugar en noviembre de 2017, sobre las medidas adoptadas para aplicar estas recomendaciones.**

El representante gubernamental recibió con agrado las conclusiones y garantizó al Comité el compromiso de su Gobierno con la presentación de una memoria que sería examinada por la Comisión de Expertos, en ocasión de su próxima reunión. En lo concerniente a la recomendación de recibir una misión de contactos directos, el representante gubernamental pidió que se le aclarara la diferencia entre esa visita y la de un equipo técnico, que ya había sido aceptada por el país. Concluyó asegurándole al Comité la buena disposición de su Gobierno para cooperar con la OIT.

La representante del Secretario General invitó al representante gubernamental a que, una vez finalizada la reunión, contactara a la Secretaría para obtener información detallada sobre la misión de contactos directos, incluidos sus términos de referencia.

---

### **Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)**

---

**SUDÁN (ratificación: 1970)**

Un representante gubernamental expresó su agradecimiento por la labor realizada por la Comisión para examinar la aplicación de las normas internacionales del trabajo. El orador confirmó el compromiso de su Gobierno de acatar dichas normas e indicó que para cumplir los artículos 1, 2 y 3 del Convenio hubo que desplegar esfuerzos considerables. Dichos esfuerzos incluían la elaboración de una hoja de ruta para formular una política nacional de empleo y definir sus principios rectores y metas estratégicas en consulta con los interlocutores sociales. Conforme a la solicitud del Gobierno, se había concluido un proyecto OIT/PNUD para elaborar la Hoja de ruta y un proyecto tendiente a reforzar las competencias técnicas y profesionales de hombres y mujeres, que se basaba en siete documentos de trabajo redactados por expertos internacionales en 2013, que tenían en cuenta visitas, reuniones y mesas redondas con los funcionarios competentes. Estas actividades han dado lugar a importantes recomendaciones para guiar la creación de una política nacional de empleo. En 2014, se estableció un grupo de trabajo de 35 miembros del Comité consultivo de alto nivel mediante el decreto ministerial núm. 33 (2014) de 28 de agosto de 2014, al que se le encargó crear una política nacional de empleo con la asistencia técnica de la OIT. Se nombró a un experto nacional para que redactara las directrices principales a fin de elaborar la política. El Comité consultivo de alto nivel, en

cooperación con la OIT, había finalizado un proyecto de política nacional de empleo antes del final de 2016 para presentarlo a la autoridad competente, el Consejo de Ministros, y someterlo a su aprobación en enero de 2017, que tenía por objeto ayudar a reducir la tasa de desempleo y aliviar la pobreza en el Sudán. El orador volvió a confirmar el compromiso de su Gobierno con las obligaciones internacionales y sus esfuerzos renovados para alcanzar las metas del Programa de Reforma Económica (ERP) quinquenal 2015-2019. Asimismo, se facilitó información sobre las siguientes medidas: la ejecución de programas de microfinanciación; el ofrecimiento de oportunidades de trabajo decente para asegurar el empleo productivo en condiciones dignas; el establecimiento de políticas de empleo eficaces en consonancia con las necesidades del mercado de trabajo por medio de la mejora del clima de inversión y empleo para las pequeñas empresas, además de los proyectos de empleo por cuenta propia, los programas de empleo en el sector de servicios y los proyectos con alto coeficiente de empleo; la asociación de políticas y programas de educación con políticas y planes de empleo, en consonancia con las necesidades del mercado de trabajo; la presentación al Ministerio de Trabajo y de Reforma Administrativa de un proyecto final de política nacional de empleo creado en consulta con los interlocutores sociales para transmitirlo a las autoridades competentes; la renacionalización del sector del cultivo de trigo en las regiones del Nilo Azul y Norte que conlleva una producción y creación de empleos con eficacia; la instauración de proyectos agrícolas en la región del Nilo Azul que propicie la activación de más de 2 000 explotaciones, y la creación de asociaciones público-privadas para reactivar el sector textil, que conduzca a la generación de empleos para más de 3 000 trabajadores. El ERP quinquenal 2015-2019 contiene elementos adicionales, en particular, planes para productos de exportación y un programa destinado a recuperar el cultivo del algodón y la agricultura del país en la región del Nilo Azul, con inclusión de 2 400 explotaciones. El Gobierno ha adoptado una amplia política de empleo por medio de un proceso de diálogo nacional que, según lo previsto, tendrá un efecto considerable en las estructuras de organización y políticas, por ejemplo, en las entidades encargadas de ejecutar las políticas necesarias que requieren coordinación, como el Ministerio de Finanzas. Ello dio lugar a la creación de un organismo de planificación indicativa, que revisará algunas de las políticas económicas que incidan directamente en la creación de empleo en los planos nacional y local. El orador recordó la evolución positiva de las relaciones exteriores del Sudán, como las expectativas relacionadas con el levantamiento del embargo económico el próximo mes, para lo cual será necesario que el Gobierno vuelva a definir sus prioridades, sobre todo sus planes de inversión, que influyen directamente en las oportunidades de empleo. Por último, el orador dijo que confía que haya aportado a la Comisión las aclaraciones necesarias.

**Los miembros empleadores** señalaron que es la primera ocasión en la que la Comisión examina la aplicación del Convenio núm. 122 por el Sudán. En este Convenio prioritario se requiere que los gobiernos formulen una política activa de empleo en consulta con los interlocutores sociales. Sudán es un país en transición que pasa de una situación de conflicto a una situación posterior al conflicto que enfrenta múltiples desafíos y tiene grandes diferencias en el desarrollo de sus distintas regiones. El país ha sufrido conflictos militares y 20 años de sanciones, desastres naturales, y dificultades en el ámbito del crecimiento económico, en particular en sus sectores productivos, todos estos factores han contribuido a generar una inflación y unas tasas de desempleo elevadas. Estas condiciones afectaron claramente la elaboración de una política nacional de empleo. Sin embargo, el Gobierno tomó medidas encaminadas al desarrollo de una política nacional activa de empleo.

Estas medidas recibieron el apoyo de la OIT, el PNUD y otras organizaciones internacionales, así como de los interlocutores sociales. En lo que concierne a los artículos 1 y 2 del Convenio, se han adoptado muchas medidas. En 2011, el Gobierno realizó una encuesta sobre la fuerza de trabajo con la asistencia de la OIT para definir los indicadores y formular una política nacional de empleo. Asimismo, el programa de recuperación tripartito previó el aumento de los fondos destinados a la educación de los pobres; mayor financiación mediante microcréditos y el incremento de los fondos destinados a la agricultura y la industria; medidas para promover el empleo de los jóvenes y reducir la cantidad de trabajadores en la economía informal. En 2012, el Gobierno puso en marcha el Proyecto Nacional para el Desarrollo de las Mujeres Rurales y estableció el Departamento de Mujeres, Niños y Personas con Discapacidad. En 2014, el Ministerio de Trabajo creó la Unidad de Coordinación para el Empleo Intensivo centrada en la generación de puestos de trabajo sostenibles para jóvenes y personas vulnerables. En 2015, el Gobierno aprobó el ERP quinquenal 2015-2019, que tiene por objeto mejorar las políticas macroeconómicas, las oportunidades de inversión y la competitividad de los productos nacionales. En 2016, el Gobierno presentó una memoria en la que muestra las repercusiones de estas iniciativas en el empleo. En relación con el artículo 3 del Convenio, se tomaron las siguientes medidas: i) se estableció un Comité consultivo nacional sobre las normas del trabajo tripartito, ii) los interlocutores sociales se ocuparon de actualizar la Carta nacional para el empleo con objeto de tener en cuenta nuevos parámetros y mejorar la aplicación de la Carta, y iii) los interlocutores sociales trabajan, en colaboración con el Gobierno, en la ejecución del Programa de formación remunerada, que tiene por objeto impartir formación a 400 000 licenciados en todos los sectores de la actividad económica. Los miembros empleadores acogieron con beneplácito estas iniciativas encaminadas a fomentar el crecimiento económico, erradicar la pobreza, crear puestos de trabajo, y alentar las inversiones. El sector privado, como motor del empleo, necesita un entorno propicio para aumentar el comercio, facilitar las exportaciones y apoyar la diversificación de la economía. Esto sólo sucedería si se realizaran las reformas necesarias para luchar contra la burocracia, la corrupción y las prácticas ilegales, y construir un sistema reglamentario más favorable y transparente. Dada la urgencia que reviste la situación en el Sudán, los miembros empleadores hicieron un llamamiento al Gobierno para que elabore una política nacional de empleo coherente, reuniendo todas las estrategias sociales y económicas. Se alentó al Gobierno a que ejecute un plan de acción coordinado y transparente que aclare las funciones y responsabilidades de los interlocutores sociales para que éstos puedan colaborar y lograr objetivos cuantificables. Solicitaron también al Gobierno que fortalezca las capacidades de los interlocutores sociales para que impulsen juntos la aplicación de la política nacional de empleo.

**Los miembros trabajadores** recordaron que la promoción del empleo figura en el mandato constitutivo de la OIT. En efecto, el preámbulo de la Constitución de la OIT menciona que la lucha contra el desempleo es una de las medidas que se deben tomar para mejorar las condiciones de trabajo. Para atender esta preocupación, la OIT ha elaborado varios instrumentos, como el Convenio núm. 122. Los artículos 1 y 2 del Convenio imponen a los Estados Miembros adoptar como objetivo esencial una política activa de empleo para lograr ciertos objetivos y tomar las medidas necesarias para alcanzar dichos objetivos. En el caso del Sudán, la Comisión de Expertos señaló que el Gobierno ha proporcionado información relativa a la aplicación de estas disposiciones, como una encuesta sobre la fuerza de trabajo efectuada en 2011 y la preparación de una hoja de ruta y de informes

conceptuales sobre la elaboración de una política de empleo. Los miembros trabajadores recordaron el vínculo indisoluble entre el empleo pleno y productivo y el trabajo decente. De ello resulta que además de los objetivos cuantitativos, como el número de empleos que el Gobierno se ha fijado, conviene también tener objetivos más cualitativos para promover todas las dimensiones del trabajo decente. Se instó pues al Gobierno a dar seguimiento a la solicitud de la Comisión de Expertos relativa a la comunicación de más amplias informaciones sobre la elaboración y la aplicación de una política de empleo activa, teniendo en cuenta las dimensiones del trabajo decente. En cuanto a la aplicación del artículo 2 del Convenio, el Gobierno presentó una encuesta efectuada en 2011 en el marco de la elaboración del ERP que había permitido obtener datos interesantes, por ejemplo, sobre el desempleo en el país y su repartición según las zonas rurales o urbanas y según el género. Por consiguiente, se instó al Gobierno a seguir por este camino para disponer de datos estadísticos fiables y actualizados. Finalmente, con respecto a la consulta con los interlocutores sociales sobre las políticas de empleo, el Gobierno ha establecido un Comité Consultivo Nacional sobre las Normas del Trabajo. Recordando que la noción de interlocutores sociales incluye tanto a los representantes de los empleadores como a los representantes de los trabajadores, se instó al Gobierno a que se asegure de que la representación en el órgano mencionado es equilibrada, incluyendo entre otros a trabajadores ocupados en el sector informal y en las zonas rurales. El Convenio no precisa ni la forma que debe adoptar esta consulta ni el momento en que debe tener lugar. Sin embargo, es evidente que la consulta establecida debe ocurrir en un momento en el que todavía sea posible que los diferentes interlocutores puedan influir sobre la dirección de las medidas a tomar. Por consiguiente, se insta al Gobierno a dar plenamente efecto al Convenio respondiendo a las observaciones de la Comisión de Expertos y a las conclusiones de esta Comisión.

**El miembro empleador del Sudán** indicó que las organizaciones de empleadores del Sudán fueron consultadas reiteradamente sobre el desarrollo de una política de empleo nacional y las organizaciones de trabajadores participaron en varias reuniones en esta materia. Los empleadores del Sudán entablan en la actualidad consultas sobre la Ley de Asociación Público-Privada. La Comisión de Expertos ha señalado el plan quinquenal ERP 2015-2019, e indicó que la reducción en varios sectores productivos afectó al empleo. En el pasado, el Sudán fue un exitoso productor de trigo y el desafío fue reactivar este sector. Se pidió una mayor inversión en el cultivo de algodón y tuvo lugar una inyección de fondos, del sector privado especialmente en la región del Nilo Azul. Los empleadores son vitales para la promoción del empleo en este sector. Las políticas de inversión ayudaron a algunas industrias manufactureras y generaron oportunidades de empleo en algunos sectores. En el estado de Jartum el sector privado de la industria textil estableció nuevas empresas, lo cual redundó en la creación de 2 400 puestos de trabajo. Una mayor producción en el sector del aceite comestible dio lugar a la puesta en marcha de varias industrias y un relativo aumento de la producción en las empresas existentes. Además, se adoptaron medidas en relación con proyectos de ganadería y agroindustriales. También se introdujeron varios proyectos en la industria alimentaria para rehabilitar empresas. Además, se establecieron molinos para producir comida procesada a precios razonables. Se está llevando a cabo una revisión de las políticas sobre educación y formación técnica profesional, a efectos de garantizar que no se mantengan, en los programas de formación revisados, las áreas que no sean necesarias.

**El miembro trabajador del Sudán** indicó que las organizaciones de trabajadores del Sudán han sido parte en el pro-

ceso de consulta relacionado con el desarrollo de una política nacional de empleo. Por ejemplo, representantes de las organizaciones de trabajadores estuvieron representados en el Consejo Superior del Empleo y en la Comisión Nacional para la Administración Pública. El orador declaró que el Gobierno brindó su apoyo a las iniciativas en microfinanzas y al establecimiento de un banco del trabajo para los trabajadores. El Gobierno también aporta subvenciones para garantizar que se satisfagan las necesidades básicas de los trabajadores, además de proporcionar un apoyo a la vivienda y a la aplicación de medidas de protección social. El orador concluyó destacando que las organizaciones de trabajadores del Sudán están estrechamente asociadas en todas las medidas dirigidas a la aplicación del Convenio y seguirían participando en todos los esfuerzos orientados al desarrollo socioeconómico del país.

**El miembro gubernamental de Kuwait** haciendo uso de la palabra en nombre de los países del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), acogió con beneplácito la información detallada comunicada por el Gobierno, en relación con la observación más reciente de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio. También se acogió con satisfacción la asistencia técnica prestada por la OIT. El orador expresa la esperanza de que prosiga esa asistencia, con el fin de brindar al Gobierno y a los interlocutores sociales el apoyo necesario para la plena aplicación de las disposiciones del Convenio. El orador concluyó haciendo un llamamiento a la OIT y al Gobierno para que continúe el diálogo y la colaboración en este sentido.

**El miembro trabajador de Nigeria** dijo que la participación en el empleo constituye un aspecto central de la dignidad, el bienestar y la prosperidad común de las personas, las comunidades y las economías. Si la definición de desempleo alude a las personas que no trabajan pero están dispuestas y con capacidad para hacerlo a cambio de una remuneración, están en condiciones de trabajar y han buscado trabajo activamente, cabe mencionar que la tasa del 20 por ciento de desempleo del Sudán es motivo de preocupación grave. Las consecuencias del desempleo en las personas, los hogares y las comunidades son bien conocidas, especialmente en relación con la pobreza y la desigualdad. La situación es peor para los jóvenes que por falta de un trabajo remunerado no pueden explotar su talento y sus habilidades para progresar en la vida y contribuir al bienestar de sus familias y comunidades. En algunos casos es la desesperación lo que impulsa a los jóvenes a emprender peligrosos viajes a través del desierto del Sahara o el mar Mediterráneo. La finalidad de las disposiciones del Convenio, tanto en su letra como en su espíritu, es ayudar a aumentar las oportunidades de creación de empleo decente, remunerado y productivo mediante una política de empleo bien articulada. La elaboración de una hoja de ruta demuestra la buena disposición del Gobierno para conseguir los logros establecidos en el Convenio. No obstante, el miembro trabajador instó al Gobierno a que no demore el proceso de adopción de una política nacional de empleo.

**El miembro gubernamental de Argelia** dio las gracias al representante del Gobierno del Sudán por la información detallada sobre la aplicación del Convenio, que refleja con claridad la voluntad política del Gobierno y los esfuerzos destinados a elaborar una política nacional de empleo que tenga en cuenta la capacidad y las condiciones económicas y sociales del país, y de conformidad con el Convenio. El miembro gubernamental recordó las medidas adoptadas por el Gobierno en relación con la elaboración de una política nacional en consulta con expertos nacionales, los interlocutores sociales y las partes interesadas, y destacó la importancia de la asistencia técnica de la OIT. El miembro gubernamental alentó al Gobierno a que prosiga los esfuerzos destinados a elaborar y poner en práctica una política nacional de empleo destinada a eliminar el desempleo y crear empleos decentes.

El miembro gubernamental de Qatar agradeció la información proporcionada por el Gobierno y señaló que ésta refleja su compromiso con la aplicación de las disposiciones del Convenio. El Gobierno ha adoptado importantes medidas y está cada vez más cerca de adoptar una política nacional de empleo en consulta con los interlocutores sociales. También ha adoptado medidas en colaboración con interlocutores sociales e inversores nacionales y extranjeros para crear oportunidades de empleo decente mediante programas destinados a promover el empleo pleno y productivo. El Gobierno está comprometido a aplicar el Convenio. El miembro gubernamental expresó la esperanza de que el Comité tome en consideración los esfuerzos mencionados y alentó a la OIT a que preste asistencia técnica para apoyar esos esfuerzos.

El representante gubernamental agradeció a todos los participantes en la discusión y destacó que su Gobierno se compromete a continuar su colaboración con la OIT. Pronto se adoptaría una política nacional de empleo. Se presentaría a la Comisión de Expertos una memoria sobre la aplicación del Convenio, a tiempo para su próxima reunión, así como memorias sobre los convenios fundamentales y otros convenios ratificados. En respuesta a la declaración formulada, el orador reitera el compromiso de su Gobierno a adoptar y aplicar una política nacional de empleo, en consonancia con el Convenio. En un país con una economía basada en gran medida en la agricultura, el Gobierno seguiría tomando medidas para reducir el desempleo, como parte de sus estrategias de reducción de la pobreza. Además, su Gobierno se compromete en proseguir las consultas con los interlocutores sociales, incluso en el Comité Consultivo de Alto Nivel, dado que se asigna una gran importancia al diálogo social. De hecho, el diálogo social es la única manera de aplicar una política nacional de empleo eficaz. Los datos de las encuestas de población activa se utilizarían para desarrollar indicadores para diversas regiones del país. El orador aseguró a la Comisión que su Gobierno está creando una unidad de planificación encargada de garantizar unos niveles equitativos de desarrollo en todo el país. El orador concluyó reiterando que su Gobierno seguiría cooperando plenamente con la OIT y los interlocutores sociales para aplicar con eficacia el Convenio.

Los miembros trabajadores agradecieron al Gobierno las explicaciones aportadas y esperan que los elementos desarrollados durante la discusión se traduzcan en medidas concretas. Es importante que el Gobierno dé seguimiento a la observación de la Comisión de Expertos en lo que se refiere a la comunicación de mayor información sobre la elaboración de una política activa del empleo, teniendo en cuenta la noción de trabajo decente. En lo que se refiere a la aplicación del Convenio, el Gobierno está obligado a elaborar métodos que le permitan recopilar datos sobre el mercado de trabajo de modo que pueda elaborar políticas coherentes. Estos métodos pueden consistir en encuestas regulares como la encuesta sobre la mano de obra efectuada en 2011. Otra pista puede conducir al establecimiento de un observatorio permanente del empleo encargado de recopilar datos a este efecto. Por último, tratándose de la consulta con los interlocutores sociales, se invita al Gobierno a garantizar un mecanismo apropiado y pertinente que implique al conjunto de los interlocutores sociales sobre un mismo plano de igualdad.

Los miembros empleadores agradecieron al Gobierno la información proporcionada en relación con las medidas tomadas para adoptar una política nacional de empleo y para ayudar a atenuar el impacto de la situación actual en el país. Tomaron nota de la información suministrada relativa a las medidas económicas y de empleo integrales adoptadas a fin de declarar y continuar una política de empleo activa elaborada para promover el empleo pleno, productivo y li-

brememente elegido. También tomaron nota de la información relativa a las buenas cifras del empleo que indican que se emprendieron y que se crearon empleos en los sectores público y privado. El empleo surge cuando se realizan inversiones, la medida de si una política de empleo ha sido exitosa o no es, en primer lugar, si incentivó o desincentivó la inversión y si fomentó o no la creación de empleos. Los miembros empleadores pidieron al Gobierno: i) desarrollar una estrategia más coherente en la que todas las iniciativas dispersas estén relacionadas estructuralmente para reforzarse mutuamente; ii) desarrollar una gobernanza justa y efectiva que implique procedimientos, decisiones y resultados que aseguren soluciones reales a los problemas locales y que garantice un desarrollo sostenible; iii) aplicar un plan de acción nacional más coordinado y transparente en el que todos las partes interesadas y los interlocutores sociales tengan funciones y responsabilidades claras para participar y trabajar en forma conjunta con miras a lograr objetivos más tangibles y cuantificables; iv) desarrollar las capacidades de los grupos de empleadores y trabajadores mediante el diálogo social y la cooperación tripartita lo que ayudará a acelerar el proceso de adopción y aplicación de la política nacional de empleo, y v) continuar aceptando la asistencia técnica de la OIT para implementar los objetivos mencionados anteriormente y alcanzar los resultados previstos para combatir la pobreza.

### **Conclusiones**

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

**Habida cuenta de la persistencia de una elevada tasa de desempleo y subempleo que afecta principalmente a las personas más vulnerables, mujeres y jóvenes, la Comisión pidió al Gobierno del Sudán que:**

- **desarrolle una estrategia coherente, en el marco de la política nacional, para promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido con la participación de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, y**
- **continúe recurriendo a la asistencia técnica de la OIT con lo cual se reforzará la capacidad de los representantes de los empleadores y de los trabajadores.**

**Por último, la Comisión invitó al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la OIT a fin de aplicar estas conclusiones y lograr el pleno empleo, productivo y libremente elegido.**

**REPÚBLICA BOLIVARIANA  
DE VENEZUELA (ratificación: 1982)**

Un representante gubernamental reafirmó el compromiso de su Gobierno con el cabal cumplimiento de los convenios internacionales del trabajo ratificados. Desde la última sesión de la Comisión de Aplicación de Normas, se ha reforzado el diálogo con la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (FEDECAMARAS). Cabe destacar que, a solicitud del Gobierno, el 13 de junio de 2017, se celebrará una reunión tripartita con los interlocutores sociales nacionales acreditados ante la Conferencia, a la que asistirá el Director General de la OIT. Lamentó que nuevamente se utilizaran las instancias de la OIT para señalar a países cuyas políticas favorecen a los trabajadores. La OIT debe velar por la transparencia de los procedimientos y por un tratamiento justo. En su último comentario, la Comisión de Expertos constató que el Gobierno presentó indicadores que dan cuenta de una política de empleo sostenida que, desde 1999, ha estado favoreciendo a los venezolanos, entre estas estadísticas se incluyen las del empleo juvenil. También constan en dicho comentario las informaciones brindadas en junio de 2016 en el marco de la discusión ante la Comisión de Aplicación de Normas, respecto del Segundo Plan socialista de desarrollo económico y social de la nación

2013-2019 y de la ejecución de una agenda económica bolivariana. La creación del Consejo Nacional de Economía Productiva (CNEP), en la que participa la central de trabajadores más representativa del país y los empresarios más prominentes de la economía venezolana, también ha sido objeto de mención en el comentario. Con lo cual queda demostrado que en el país hay una real y verdadera política de empleo que ha contenido el desempleo, a pesar de la caída de los precios del petróleo, de la guerra económica y de los disturbios del orden público impulsados por sectores de la oposición. Opinó que no se justificaba la inclusión en la lista de casos a ser considerados en 2017, habida cuenta de que la Comisión de Expertos no había señalado ningún incumplimiento, sino que se había limitado a pedir ejemplos o informaciones adicionales. La presentación de informaciones adicionales, en atención al pedido hecho por la Comisión de Expertos, debe realizarse en el marco de la próxima memoria regular y no ante la Comisión de Aplicación de Normas. Ante la ausencia de justificación técnica, cabría inferir que la inclusión en la lista de casos tiene un trasfondo político, lo cual es contrario a la objetividad, transparencia e imparcialidad que ha de regir en la OIT. Añadió que, pese a la insistencia de un sector de los empleadores para que su Gobierno sea convocado ante la Comisión de Aplicación de Normas, no conseguirán que éste privilegie intereses privados, capitalistas y particulares, en perjuicio de la clase trabajadora y del pueblo venezolano. En el comentario de la Comisión de Expertos quedan reflejados alegatos e informaciones sobre la supuesta ausencia de planes de empleo, mencionándose cifras que el Gobierno desconoce y basándose en datos imprecisos, consideraciones subjetivas e informaciones infundadas que el Gobierno rechaza. Otras organizaciones sindicales minoritarias se han sumado a dar cifras sin citar las fuentes de donde las obtienen, ni los métodos bajo los cuales se establecieron los datos. Declaró que, sin perjuicio de lo manifestado anteriormente, con el mejor ánimo y respeto para con quienes integran la Comisión de Aplicación de Normas, se brindará información actualizada sobre la política de empleo en la República Bolivariana de Venezuela.

En 1999, cuando inició el Gobierno bolivariano, la tasa de desocupación en Venezuela se calculaba en un 10,6 por ciento. En el mes de abril de 2016, la tasa de desempleo se estimaba en un 7,3 por ciento, gracias a políticas claras y contundentes. Tal y como se le indicó a la Comisión de Expertos en su momento, la tasa de desempleo masculino se estima en 6,7 por ciento, mientras que la femenina se estima en 8,3 por ciento, lo cual da cuenta de los esfuerzos por alcanzar la paridad e igualdad de oportunidades laborales entre mujeres y hombres. Resaltó que los indicadores podían ser consultados en la página web del Instituto Nacional de Estadística (INE). El Gobierno ha dirigido un cambio del modelo económico para encarar la dependencia al mercado petrolero y derrotar la guerra económica, entre las medidas ejecutadas figuran: incentivos para la exportación, eliminando restricciones administrativas y facilitando la repatriación de capitales, la apertura de un sistema de subastas para la adquisición de divisas a precios competitivos, así como el acceso a créditos por parte de los sectores productivos. Las empresas más beneficiadas han sido las pequeñas y medianas empresas (pymes). El Gobierno también les brindó asistencia a los negocios saqueados por un sector de la oposición, por medio de financiamiento que les permitirá reanudar y mantenerse en su actividad empresarial. El plan de desarrollo, que abarca el plan de empleo, se conoce como Plan de la Patria. En ocasión de reuniones celebradas con FEDECAMARAS, sus personeros han manifestado su desacuerdo con dicho Plan, lo cual evidencia que el mismo comporta una verdadera política de empleo. Los interlocutores sociales nacionales acreditados ante la Conferencia podrán solicitar más información sobre el

cumplimiento del Convenio, en ocasión de la reunión tripartita del 13 de junio de 2017. Lamentó que FEDECAMARAS así como ciertas organizaciones sindicales minoritarias, a pesar de la invitación girada por el Gobierno para discutir la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, se negaran a participar en la misma. Opinó que era contradictorio pedir diálogo social en la OIT y no acudir cuando son convocados para exponer sus opiniones y puntos de vista. Reiteró su objeción ante la inclusión en la lista de casos, en particular por tener el Convenio núm. 122 un carácter promocional y no ser vinculantes las consultas, refiriéndose a lo dispuesto en el Estudio General de 2010 sobre los instrumentos relativos al empleo respecto del contenido y de la naturaleza de las consultas. También mencionó las palabras de los miembros empleadores expresadas en 2015, ante la Comisión de Aplicación de Normas, concernientes a la ausencia de competencia de parte de la Comisión de Expertos para juzgar la validez, la eficiencia o la justificación de las medidas adoptadas de acuerdo al Convenio y coincidió con lo expuesto en cuanto al carácter promocional del mismo que no especifica el contenido concreto de la política de empleo, y que debe tenerse en cuenta el entorno político, social y económico del país. Concluyó solicitando que el debate se circunscribiera al Convenio objeto de examen.

**Los miembros trabajadores** recordaron que éste es el segundo año consecutivo en que la República Bolivariana de Venezuela ha comparecido ante la Comisión de Aplicación de Normas en relación con la aplicación del Convenio. Aunque anteriormente ya instaron al Gobierno y a los diferentes lados de la disputa política en el país a que resuelvan a través del diálogo social el punto muerto al que se ha llegado, la situación ha seguido deteriorándose. Al tiempo que pusieron de relieve la función que desempeñan el diálogo social y el tripartismo como una posible vía para la paz, los miembros trabajadores exhortaron a todos los partidos a que no sucumban a la tentación de utilizar la crisis económica y el descontento social con fines políticos, lo que causaría más sufrimiento a la mayoría de la población. A este respecto, lamentaron que el Gobierno no haya respondido desde 2016 a la recomendación formulada por la Comisión de Aplicación de Normas de que acepte la visita de una misión tripartita de alto nivel. La República Bolivariana de Venezuela tiene ante sí muchos desafíos, entre ellos una profunda crisis económica que ha tenido impacto considerable en la generación de empleo. Esta situación también es el resultado de decisiones económicas adoptadas en el pasado. Entre 1999 y 2014, la República Bolivariana de Venezuela se benefició de los elevados precios del petróleo, que permitieron al Gobierno invertir en la economía y ampliar las políticas públicas. Durante ese período, el Gobierno nacionalizó empresas. Dichas medidas propiciaron la creación de puestos de trabajo, y condujeron a que el desempleo cayera del 14,5 por ciento en 1999 al 6,7 por ciento en 2014, además de contribuir a fomentar el trabajo decente y a reducir la economía informal. Los elevados precios del petróleo también permitieron que se aplicaran políticas sociales en favor de los pobres, y la pobreza se redujo del 49,4 por ciento en 1999 al 32 por ciento en 2013, mientras que la pobreza extrema cayó del 21,7 por ciento al 9,8 por ciento. Sin embargo, el Gobierno se comportó como si los elevados precios del petróleo fueran a mantenerse para siempre. A lo largo del período de crecimiento económico, no se han adoptado medidas efectivas para que la economía deje de depender de la exportación de un único producto. Por el contrario, la dependencia del sector de hidrocarburos ha aumentado de manera drástica, y el petróleo representa el 96 por ciento de las exportaciones totales del país. Será difícil reducir de la noche a la mañana la dependencia histórica del petróleo que se observa en ese país; por otra parte, los esfuerzos realizados hasta la fecha a tal efecto no han sido suficientes. No es sorprendente que la

economía se haya visto seriamente afectada por el fuerte descenso de los precios internacionales del petróleo registrado a finales de 2014. El colapso de la economía se ha traducido en una crisis más profunda, en la hiperinflación, en la especulación monetaria, y en la escasez y la acumulación de alimentos y medicinas, lo que a su vez ha menoscabado la calidad del empleo, ha aumentado la inseguridad del trabajo y ha impulsado la economía informal, además de tener consecuencias negativas en el nivel de vida de los grupos más pobres. Según algunas estimaciones, el producto interior bruto (PIB) se contrajo considerablemente en 2016 y el sector agrícola experimentó una caída, exacerbando más aun la escasez de alimentos. La disminución del número de empleos creados también ha afectado a los trabajadores. Según datos gubernamentales, en 2016 el desempleo ascendió al 7,5 por ciento. Dichas cifras podrían haber sido incluso más elevadas, ya que las estadísticas oficiales no han contemplado el subempleo ni las formas precarias de empleo. Si se hubieran tenido en cuenta en estos datos a los trabajadores que tienen contratos de trabajo con horarios reducidos, el desempleo se habría situado en aproximadamente el 11 por ciento.

En relación con las observaciones del Gobierno sobre el Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019, los miembros trabajadores invitaron al Gobierno a que proporcione información sobre el modo en que este programa ha tomado en consideración las relaciones entre los objetivos del empleo y otros objetivos económicos y sociales. La Comisión de Expertos se refirió a la resolución núm. 9855, de 22 de julio de 2016, que se adoptó en el marco del estado de excepción y de emergencia económica declarado por el Gobierno. Los miembros trabajadores consideraban que, en ese contexto, el Gobierno debería asegurar que no se coloque temporalmente a ningún trabajador en otra empresa sin el consentimiento de aquél. En lo que respecta a la participación de los interlocutores sociales, los miembros trabajadores recordaron el artículo 3 del Convenio y varios casos en los que se ha señalado a la atención de la Comisión de la Conferencia la falta de medidas para permitir el diálogo social efectivo. La crisis económica sólo podrá superarse si los interlocutores sociales participan en el proceso de toma de decisiones en relación con la política de empleo. Entre las conclusiones del informe de la misión tripartita de alto nivel de la OIT que tuvo lugar en 2014, se invitó al Gobierno a que entable un debate tripartito con la participación de la OIT a fin de abordar todas las cuestiones vinculadas con las relaciones laborales, incluido el mantenimiento de consultas sobre la legislación relativa a cuestiones laborales, sociales y económicas. Al tiempo que reiteraron la necesidad de cumplir los compromisos contraídos por el Gobierno en el Consejo de Administración, los miembros trabajadores deploraron que el Gobierno no haya cumplido plenamente dichos compromisos, en particular la elaboración de un programa de reuniones concreto con los representantes de los empleadores y de los trabajadores. Los miembros trabajadores esperaban que se realicen progresos tangibles, en consonancia con los objetivos establecidos en el plan de trabajo acordado, con miras a asegurar la aplicación y verificación de las normas con la plena participación de los interlocutores sociales.

Los miembros empleadores observaron que, por segundo año consecutivo, el caso objeto de examen concierne a la aplicación de un convenio prioritario que busca fomentar políticas de empleo. Aclararon que, en este caso, el problema no yace en la falta de respuestas de parte del Gobierno, sino más bien en el carácter evasivo de las mismas. En su último comentario, la Comisión aborda distintos aspectos, como son, en el caso de los artículos 1 y 2 del Convenio, la política de empleo, las tendencias del mercado laboral, el régimen laboral transitorio, el empleo juvenil y el desarrollo de las pymes, y en el caso del

artículo 3, la participación de los interlocutores sociales, posiblemente el asunto de mayor relevancia. En relación a dichos temas, han presentado observaciones varias organizaciones, además de FEDECAMARAS — la organización más representativa e histórica de los empresarios — así como la Unión Nacional de Trabajadores de Venezuela (UNETE) — la organización histórica de los trabajadores —, la Confederación General del Trabajo (CGT) y la Confederación de Sindicatos Autónomos (CODESA). En lo que atañe a las observaciones formuladas, se identifican coincidencias, por ejemplo en cuanto a la ausencia de información estadística. Agradecieron las informaciones proporcionadas por el representante gubernamental respecto del desempleo, indicaron que habían intentado obtener datos oficiales, sin éxito. Sería conveniente que el INE analizara lo dispuesto en el Convenio sobre estadísticas del trabajo, 1985 (núm. 160) que aún no ha sido objeto de ratificación por la República Bolivariana de Venezuela. Probablemente, resultaría oportuno que lo estudiara con miras a su ratificación. En efecto, el Convenio núm. 160 es instrumental para la elaboración de una política de empleo adecuada. La ausencia de información puede ser ocasionada, por la incapacidad del Gobierno de producirla, o por la voluntad de ocultarla, en ambos casos la situación dista de ser idónea.

El Banco Mundial recientemente constató la existencia, en la República Bolivariana de Venezuela, de: un déficit fiscal estimado a finales de 2016 por encima del 20 por ciento del PIB; la inflación, una de las más altas del mundo; la depreciación de la moneda, que está siendo negociada en el mercado negro; así como la reducción de las reservas internacionales a más de la mitad, 1 300 millones de dólares. Desde un punto de vista económico, el país está sufriendo un proceso de estancamiento, es decir de estancamiento con inflación. En lo que concierne a la demanda, el consumo privado está completamente afectado, socavado por la disminución de ingresos reales, la escasez generalizada de bienes de necesidad básica y los costos de transacción cada vez más altos para hacer negocios. Los niveles de confianza están totalmente deprimidos y la gran incertidumbre, junto con la falta de disponibilidad de bienes de capital, han llevado a una fuerte caída de la inversión. Aunque no se tengan datos sobre la formación de capital bruto o datos precisos de la inversión extranjera directa, sí hay informes en los noticieros que dan cuenta de empresas muy representativas a nivel internacional que están saliendo del país. En lo que respecta a la oferta, la contracción también es generalizada, el control de precios, el control del margen de beneficios que pueden hacer quienes producen bienes y servicios, así como las restricciones a las compras de divisas, a pesar de las recientes medidas de liberalización, han afectado la adquisición de bienes intermedios y de bienes de capital, lo cual ha repercutido en la industria manufacturera, la construcción, el sector agrícola, los servicios, el comercio minorista, el transporte, el almacenamiento y los servicios financieros y de seguro. El *Economist Intelligence Unit* ha hecho un análisis reciente de las repercusiones que han tenido los anuncios de incremento del salario mínimo. En 2015, se incrementó tres veces con un rango entre el 10 y el 20 por ciento. En 2016, se incrementó cuatro veces, con rangos entre el 20 y el 50 por ciento. Pero en 2017, se ha incrementado en dos ocasiones, sin diálogo con las organizaciones representativas, la última de ellas se tradujo en un incremento del 60 por ciento, el 1.º de mayo. Citaron el análisis hecho en inglés: «Es altamente improbable que esta iniciativa aplaque el sentimiento antigubernamental generalizado. El Banco Central de Venezuela probablemente emita moneda para financiar el aumento del salario mínimo (el crecimiento anual de los agregados monetarios ya ha pasado del 160 por ciento a principios de 2017 al 216 por ciento a finales de abril), y el consiguiente incremento de la inflación probablemente merme el poder adquisitivo. Además, la escasez de alimentos y de otros

bienes de consumo sigue siendo generalizada, anulando el impacto del incremento de los salarios. [...] estos hechos indican que la inflación seguirá aumentando y están en consonancia con las previsiones actuales de que, en 2017, la inflación será en promedio del 562 por ciento, en relación con el 422 por ciento registrado en 2016. Este factor contribuirá al descontento popular continuo y creciente.» Siguen sin atenderse las solicitudes hechas en 2016 por la Comisión de Expertos. Consideraron que era fundamental hacerle un llamado al Gobierno para que ponga en ejecución todas las acciones y políticas que se le han pedido. Dichas solicitudes están concatenadas con otras hechas en el seno de otros órganos de la OIT. Refiriéndose a la intervención del representante gubernamental, manifestaron su inquietud al escuchar que al CNEP asisten los «empresarios más prominentes» a criterio del Gobierno y no la organización más representativa de los mismos. Ello es una clara vulneración del artículo 3 del Convenio. Resaltaron la conexión existente entre dicha disposición y el caso núm. 2254 que viene analizando el Comité de Libertad Sindical y en el marco del cual se ha deplorado profundamente la persistencia de la situación en materia del diálogo social. Producto de la falta de progresos, se determinó tener una conversación directa con el Gobierno durante la Conferencia. Indicaron que aspiraban, como empleadores, a un clima de diálogo constructivo, inclusivo y genuino.

**La miembro empleadora de la República Bolivariana de Venezuela** indicó que el caso al año volvía a ser objeto de examen, ya que la situación en el país es insostenible, todos los indicadores han desmejorado notablemente. El Gobierno no dio efecto a las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas, no realizó las consultas tripartitas para la formulación de una política de empleo, no constituyó una mesa de diálogo tripartito, ni tampoco ha aceptado la misión tripartita de alto nivel de la OIT previo a esta reunión de la Conferencia. El Gobierno dice haber sostenido reuniones con el sector empresarial, en el seno del CNEP. FEDECAMARAS no ha sido convidada a participar en el mismo. Por consiguiente, los acuerdos concluidos con empresarios o gremios de manera individual o sectorial en el Consejo, no sustituyen la participación institucional de FEDECAMARAS ni comprometen al resto del sector empresarial, en la discusión de los temas transversales o de reformas estructurales que el país requiere en materia económica. Las medidas tomadas en el seno del Consejo Nacional de Economía no han tenido resultados positivos palpables; al contrario, de haber un verdadero diálogo, ¿cómo se podría explicar el cierre de tantas empresas por falta de materia prima, por inviabilidad económica, o por el incumplimiento de parte del Gobierno de sus obligaciones financieras y comerciales? Hizo referencia a la fuerte caída de las importaciones y a los altos niveles de desabastecimiento de alimentos y medicinas, que alcanzan en algunos casos, entre un 80 y un 100 por ciento. Para finales de 2017, se estima una contracción acumulada del PIB, en cuatro años, por encima del 30 por ciento. Al cierre de 2016, las importaciones se habían reducido en un 45 por ciento. La capacidad productiva ha mermado en un 60 por ciento. Según las últimas estadísticas del INE sobre fuerza de trabajo, de abril de 2016, en un año, se perdieron 110 000 patronos y empleadores y 224 500 puestos de trabajo, en relación con 2015. No se cuentan con estadísticas más actualizadas, hace diecisiete meses que no se publican los principales indicadores macroeconómicos oficiales. Se estima que la población económicamente activa cayó en 198 000 personas, con una importante disminución en los segmentos de mujeres y jóvenes entre 15 y 24 años; la población económicamente inactiva aumentó en 612 000 personas.

Según las cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2015, ingresaron a Latinoamérica por concepto de inversión extranjera aproxi-

madamente 134 000 millones de dólares, la República Bolivariana de Venezuela sólo recibió 2 000 millones (aproximadamente un 1,9 por ciento). No es fortuito que, en 2016, más de 45 empresas transnacionales hayan declarado pérdidas en sus balances, por sus operaciones en la República Bolivariana de Venezuela, o incluso hayan cesado definitivamente sus actividades en el país. Más allá del ámbito económico, el país se encuentra inmerso en una profunda crisis política y social, al límite de una crisis humanitaria. Muchos venezolanos mueren por falta de medicinas y 9,6 millones de venezolanos ingieren dos o menos comidas al día. La Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de 2016 señala que al 93 por ciento de los hogares no le alcanzan los ingresos para comprar sus alimentos y que un 82 por ciento de la población vive en situación de pobreza. El 88 por ciento de los jóvenes desearían irse del país en búsqueda de mejores oportunidades. Por ello no es de extrañar que se lleven más de setenta días de protestas ininterrumpidas en las calles. Deploró la pérdida de más de 70 vidas humanas, muy jóvenes en su mayoría. Hizo un llamado al Gobierno indicando que ya era hora de tener un verdadero diálogo social y no reuniones de carácter meramente informativo, sin agenda definida, sin acciones y ni objetivos concretos. Mencionó que, paralelamente, continuaban las amenazas e insultos proferidos contra líderes de FEDECAMARAS, a través de todos los medios de comunicación social del Estado, se les acusa de ser, entre otros, asesinos, conspiradores o golpistas. Destacó que FEDECAMARAS aceptaba participar en el diálogo convocado en fecha 13 de junio de 2017, pero no han recibido el programa de la reunión. Recientemente, el mismo Presidente de la República acusó a FEDECAMARAS de «haber pasado del lado de los fusiles», por negarse a participar en una Asamblea Nacional Constituyente convocada por el Gobierno, que ha sido cuestionada por distintos actores, entre éstos, la Fiscal General de la República y algunos magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, y que además ha suscitado la interposición de recursos judiciales de nulidad por inconstitucionalidad. Enfatizó que FEDECAMARAS no mantiene un doble discurso, no participará ni avalará un proceso en el que se pretende dictar una nueva Constitución, sin la venia del pueblo venezolano. Sin embargo, sí es necesario hablar de los temas que permitan resolver los graves problemas que son de interés común y que afectan a todo el país. En especial, FEDECAMARAS desea discutir sobre la reactivación del aparato productivo, el abordaje estructural de la inflación, la recuperación del poder adquisitivo del salario, de planes para la atracción y mantenimiento de las inversiones, del cese de las ocupaciones forzosas de empresas y del respeto de la libre iniciativa empresarial. Es indispensable y urgente asumir un proceso de verdadero diálogo social, efectivo, responsable, serio y legítimo. Asimismo, es necesario construir las bases de confianza indispensables para dicho diálogo, ya que no es efectiva una política de empleo inconsulta, sobre la mera base de incrementos salariales cada dos o tres meses, anulados por la inflación. Empleadores y trabajadores deben participar en el diseño de las políticas públicas que permitan crear las condiciones básicas para garantizar el sostenimiento de las empresas y de los empleos decentes y así poder ofrecer una vida digna a los venezolanos. Concluyó solicitándole a la Comisión de Aplicación de Normas que, de no ser aceptada por el Gobierno la misión tripartita de alto nivel que se pidió el año pasado, el Consejo de Administración en su próxima reunión estudie nuevamente la conformación de una comisión de encuesta.

**El miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela** denunció a la organización de empleadores FEDECAMARAS por el intento de utilizar a la Comisión con fines políticos. Indicó que durante los últimos quince



años FEDECAMARAS se ha negado a reconocer la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los poderes públicos así como la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras (LOTTT), instrumento que garantiza el cumplimiento de todos los convenios fundamentales de la OIT. Señaló que FEDECAMARAS lejos de utilizar una política que favorezca el empleo y el cumplimiento del Convenio, ha desarrollado una guerra económica cuyo objetivo es el desplazamiento del poder de la revolución bolivariana para apropiarse junto con las transnacionales de las inmensas riquezas naturales del país. Al respecto, se refirió al despido de más de 9 000 trabajadores por parte de una de las empresas afiliadas a FEDECAMARAS y conocida por ser la más grande productora de alimentos del sector privado en el país. Asimismo, denunció la perpetración de actos violentos por parte de FEDECAMARAS contra medianas empresas de comercio y producción, a las que el Gobierno tuvo que conceder créditos bancarios para recuperar los puestos de trabajo que fueron destruidos. Manifestó que todas esas acciones amenazan los inmensos logros del pueblo venezolano expresados en mejores y permanentes aumentos salariales, estabilidad laboral, las cifras de desempleo más bajas en la región, educación gratuita y de calidad, así como acceso gratuito a la sanidad. Indicó que el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela ha invitado públicamente a los empresarios venezolanos a incorporarse a la instancia nacional de diálogo tripartito, que es el CNEP, donde participan los trabajadores agrupados en la Central Bolivariana Socialista de Trabajadores (CBST), un sector de los empleadores afiliados a FEDECAMARAS y el Gobierno, con miras a elaborar políticas económicas que permitan superar el modelo productivo capitalista. Se refirió al discurso del presidente de FEDECAMARAS ante la plenaria de la Conferencia el 7 de julio de 2017, en el que éste señaló que debe establecerse un diálogo social legítimo en el país; reestructurarse el Estado y los poderes públicos, los cuales deben ser independientes; hacerse un cambio de modelo económico; enfrentar la inflación; y declaró que la constituyente convocada por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela es ilegítima. Manifestó que dicha declaración del presidente de FEDECAMARAS llama a la confrontación y no al diálogo. Expresó asimismo que FEDECAMARAS se niega a participar en la iniciativa de diálogo social, amplio y profundo, como es la Asamblea Nacional Constituyente. Manifestó que los trabajadores y trabajadoras venezolanos y el pueblo venezolano en general, no quieren injerencias en sus asuntos internos, y que son ellos quienes han de resolver sus problemas a través del diálogo. Concluyó que, en conjunto con el Gobierno, las organizaciones de trabajadores garantizan el cumplimiento del Convenio. En este sentido, destacó la fuerte lucha en el marco de la revolución bolivariana por conquistar múltiples derechos anteriormente negados por FEDECAMARAS. Entre tales derechos, subrayó el aumento del salario mínimo en 34 ocasiones en dieciocho años y que benefició a 14 millones de trabajadores; la negociación de 2 177 contratos colectivos en cuatro años que ampararon a más de 8 millones de trabajadores y trabajadoras; la construcción de 1 millón y medio de viviendas para la clase trabajadora; la dotación de autobuses y taxis a los sindicatos del transporte colectivo de pasajeros; la permanente creación de nuevos puestos de trabajo en el área de la producción agrícola; el apoyo crediticio a las pequeñas y medianas industrias; el impulso de los Consejos Productivos de Trabajadores como organizaciones de la clase obrera para dirigir, planificar y monitorear los procesos productivos; y la creación del CNEP. Finalmente, con base en todas estas razones, expresó su rotundo rechazo a la queja interpuesta por la organización de empleadores FEDECAMARAS.

**El miembro gubernamental de Panamá**, en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), observó que el Informe de la Comisión de Expertos de 2016 se limita a solicitar información adicional y no señala la existencia de un presunto incumplimiento del Convenio. En su Informe, la Comisión de Expertos tomó nota de las informaciones presentadas por el Gobierno sobre la adopción de diversas medidas en el marco del Convenio, tales como el Segundo Plan socialista de desarrollo económico y social de la nación 2013-2019, la implementación de acciones estratégicas denominadas «Agenda Económica Bolivariana», la creación del Consejo Nacional de Economía Productiva en 2016 como instancia de diálogo tripartito que abarca el desarrollo de áreas económicas estratégicas en el país y la Ley para la Juventud Productiva núm. 392, de 2014. Confío en que el Gobierno seguirá presentando información respecto a la aplicación del Convenio y alentó al mismo a que refuerce el diálogo social tripartito. Destacó la asistencia brindada por la Oficina en relación a la reunión tripartita solicitada por el Gobierno que se celebraría la semana siguiente en el marco de la Conferencia con las delegaciones de empleadores y de trabajadores venezolanos.

**La miembro gubernamental de Cuba** suscribiendo la declaración del GRULAC y agradeciendo la información suministrada por el Gobierno, consideró que la Comisión de la Conferencia, al analizar este caso, debía tomar en cuenta la información proporcionada por el Gobierno en su memoria y que aparece consignada en el comentario de la Comisión de Expertos de 2016. Entre tales informaciones, destacó la política de empleo, cuyos principales objetivos y líneas de acción aparecen reflejados en el Plan de desarrollo económico y social 2016-2020; los aumentos del salario mínimo básico; regulaciones de inamovilidad laboral; la adopción de un plan reforzado de protección del empleo, los salarios y las pensiones; la estrategia de promoción de la inserción laboral de los jóvenes y la creación del CNEP como instancia de diálogo tripartito que abarca el desarrollo de áreas económicas estratégicas del país. Afirmó que el Gobierno ha cumplido con sus obligaciones en materia de política de empleo, pese al clima de agresiones y guerra económica y mediática, manipuladas desde el exterior con el fin de desestabilizar la sociedad venezolana. Concluyó que no existen fundamentos para que este caso compareciera ante la Comisión de Aplicación de Normas. Considerando que conforme al artículo 22 de la Constitución de la OIT, las informaciones solicitadas al Gobierno por parte de la Comisión de Expertos pueden ser presentadas en la próxima memoria, solicitó a la Comisión de Aplicación de Normas que garantice el cumplimiento de lo legalmente establecido.

**El miembro empleador del Perú** afirmó que los datos proporcionados por la representante de FEDECAMARAS evidencian que la política económica y de empleo aplicada en la República Bolivariana de Venezuela ni fomenta el empleo ni lo hace de manera productiva, lo que determina que en la práctica el trabajo no sea susceptible de elegirse libremente como establece el Convenio. Señaló, asimismo, que el Gobierno ha incumplido de manera reiterada las solicitudes de la Comisión de Expertos relativas al mandato de constituir un órgano de diálogo social que incluya a las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores. Por lo tanto, solicitó a la Comisión de Aplicación de Normas que instara al Gobierno a cumplir con el Convenio y a aplicar todos los mecanismos disponibles en la OIT con miras a que el Gobierno consulte a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores para formular políticas económicas y de empleo.

**El miembro gubernamental de Nicaragua** suscribió la declaración del GRULAC y agradeció al Gobierno las informaciones proporcionadas. Reiteró su preocupación por los intentos de politizar la labor de la OIT al considerar que se

había forzado la discusión del caso sin que haya fundamentos técnicos. Recordó que la Comisión de Expertos no constató ningún incumplimiento del Convenio y simplemente requirió información complementaria y ejemplos de la aplicación del mismo. Se refirió a lo manifestado por los miembros empleadores ante la 104.<sup>a</sup> Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), en relación al papel de la Comisión de Aplicación de Normas concerniente a este Convenio que debe limitarse a verificar la existencia de una política de empleo que tenga como objetivo el pleno empleo y el empleo productivo, y no a juzgar la validez, la eficiencia o la justificación de las medidas adoptadas. Expresó que, con base en tales declaraciones y a la luz de las informaciones aportadas por el Gobierno, no debe quedar duda de que el Gobierno ha cumplido con el Convenio. Tomó nota con agrado de la reunión tripartita que con asistencia del Director General de la OIT se celebrará el 13 de junio de 2017 entre el Gobierno y las delegaciones de empleadores y de trabajadores venezolanos. Expresó su esperanza que dicha reunión permita reforzar el diálogo social tripartito en el país. Por último, invitó a la Comisión de Aplicación de Normas a hacer una evaluación equilibrada y justa del caso e instó a la misma a no prestarse a maniobras políticas que alejan a la OIT del noble objetivo para el que fue fundada.

**El miembro empleador de Honduras** señaló que en el país no existe una política activa de empleo destinada a promover un empleo pleno, productivo y libremente elegido, y que el Gobierno no mantiene un diálogo social con los principales actores del país. Recordó que se trata de un Convenio de gobernanza, prioritario de la OIT y que, de 1990 a la fecha, la Comisión de Expertos ha formulado 14 observaciones sobre la aplicación del mismo. Recordó asimismo que, pese a que en 2016 la Conferencia instó al Gobierno a aceptar una misión tripartita de alto nivel, hasta la fecha el Gobierno no ha dado cumplimiento a la misma. Destacó que es necesario que la Comisión de Aplicación de Normas logre que el Gobierno acepte la conformación de dicha misión tripartita de alto nivel, o acepte la asistencia técnica de la OIT para la conformación de una mesa de diálogo tripartito y manifestó que, en caso de que el Gobierno no aceptara ninguna de estas dos propuestas en el marco de la Conferencia, debería trasladarse al próximo Consejo de Administración para que examine la conformación de una comisión de encuesta para el debido cumplimiento del Convenio.

**El miembro gubernamental de Mauritania** señaló que el Gobierno ha informado sobre los grandes esfuerzos que ha realizado para asegurar el pleno empleo y continuar garantizando así la dignidad de todos los ciudadanos de este país. Se sometió a la Comisión de Expertos la memoria de 2016 relativa a la aplicación del Convenio, en la que se subrayan los progresos realizados en lo tocante a la promoción del empleo. Además, en su comentario de 2016, la Comisión de Expertos se limita a solicitar al Gobierno que comunique información complementaria. La presentación de la política de empleo se ha apreciado en su justo valor y éste es sin duda el motivo por el que la Comisión de Expertos no ha detectado casos de incumplimiento grave del Convenio, limitándose a solicitar al Gobierno que proporcione ejemplos más concretos. En su empeño por cumplir todas las condiciones para asegurar el éxito de la política de empleo, el Gobierno ha reforzado el diálogo social. Por lo tanto, conviene alentar a los empleadores a que se asocien con los trabajadores y el Gobierno con el fin de unir los mejores métodos y medios para alcanzar los objetivos asignados a esta política. En vista de lo que precede, puede deducirse que la política de empleo de la República Bolivariana de Venezuela es muy sólida, que las condiciones de los trabajadores en términos salariales son buenas, que el empleo de los jóvenes tiene una dinámica especial y que la

situación de las personas de edad y de los trabajadores jubilados sigue siendo satisfactoria.

**El miembro trabajador de Honduras** manifestó que, pese a cumplir con la aplicación de las leyes en materia laboral, el país es nuevamente víctima de un juego político. Destacó los grandes avances que se han logrado en lo que respecta a la protección social y defensa de los derechos laborales, y destacó asimismo el rol que ha desempeñado la CBST. Indicó que, si bien el Informe de la Comisión de Expertos no hace mención alguna al incumplimiento del Convenio, preocupan las denuncias de los sindicatos sobre algunos empleadores afiliados a FEDECAMARAS, que se vienen dedicando al sabotaje de la producción de bienes y servicios, cerrando sus empresas y echando a la calle a centenares de trabajadores. Al mismo tiempo, reconoció las acciones de otros sectores de empleadores también afiliados a FEDECAMARAS que mantienen sus empresas con altos índices de productividad, respetando la estabilidad de los trabajadores y participando con el Gobierno y los trabajadores en el CNEP.

**Una observadora en representación de la Organización Internacional de Empleadores (OIE)** recordó que el Convenio prevé la declaración y aplicación de una política activa destinada a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Dicha política debe tener por objeto asegurar que haya trabajo para todo el que busca empleo, trabajo productivo y libre elección del empleo, y que se brinde a los trabajadores la oportunidad de utilizar sus calificaciones en un empleo para el que sean aptos. El Convenio exige también la celebración de consultas con los interlocutores sociales. El empleo productivo y sostenible es la base del trabajo decente, de la creación de riqueza y de la justicia social. El empleo es el resultado de las inversiones, y un indicador del éxito de una política de empleo es si alienta o desalienta las inversiones y la creación de empleo. Éste es el segundo año consecutivo en que la República Bolivariana de Venezuela ha comparecido ante la Comisión. El Gobierno no ha dado curso a las conclusiones de 2016 de la Comisión, y la situación en el país ha empeorado desde entonces. El Congreso de la República Bolivariana de Venezuela, dirigido por la oposición, ha comunicado que, en febrero de 2017, los precios del consumo aumentaron un 741 por ciento en relación con el mismo mes del año anterior. Desde 2014, tanto la pobreza general como la extrema pobreza se han deteriorado hasta caer a los niveles más bajos registrados en al menos un decenio y medio. Miles de empresas del sector privado han cerrado, se han perdido empleos y ha aumentado la economía informal. La situación social y económica del país es dramática y ha seguido deteriorándose. La oradora exhortó al Gobierno a que cumpla las disposiciones del Convenio tanto en la legislación como en la práctica, siguiendo una política activa concebida para promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido. Recordó el papel que desempeñan las organizaciones de trabajadores representativas y FEDECAMARAS a este respecto, así como las recomendaciones formuladas por el Consejo de Administración y los órganos de control de la OIT, y las contenidas en el informe de la misión de alto nivel que visitó la República Bolivariana de Venezuela en 2014.

**El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán** observó que las medidas adoptadas por el Gobierno evidencian su voluntad de mejorar la situación y merecen la debida consideración por parte de la Comisión. Tomando nota de las estadísticas proporcionadas por el Gobierno en su memoria y de las medidas adoptadas para promover el empleo de los jóvenes, acogió con beneplácito la creación del CNEP con miras a abordar el desarrollo de las áreas económicas estratégicas por conducto del diálogo tripartito. Hasta la fecha, el CNEP ya ha celebrado más de 300 reuniones. Dado que el Convenio conlleva una serie de

elementos técnicos, su aplicación apropiada y efectiva requiere la asistencia técnica de la Oficina. Con este fin, pidió a la Oficina que preste más asistencia técnica al Gobierno, y reiteró su apoyo a los continuos esfuerzos del Gobierno para mejorar las condiciones nacionales.

**El miembro trabajador de Colombia** manifestó que la clase trabajadora venezolana está migrando, debido a la falta de oportunidades, alimentos y servicios médicos y recordó que en 2016, la Conferencia deploró la crisis social y económica que afectaba al país así como la ausencia de una política activa de empleo destinada a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Subrayó que la Comisión debería exigir al Gobierno que acepte la asistencia técnica de la OIT y que se concrete la misión tripartita de alto nivel. Concluyó indicando que es inaceptable que se señale como golpistas y terroristas a quienes se atreven a protestar ante una situación inaceptable.

**La miembro gubernamental del Estado Plurinacional de Bolivia** se sumó a la declaración realizada por el GRULAC y destacó que en su Informe, la Comisión de Expertos no hizo alusión alguna a incumplimientos precisos del Convenio. Destacó, asimismo, que el Convenio no impone a los Estados la obligación de implementar un modelo económico y social específico, sino que alienta la implementación de políticas de empleo en el marco de la soberanía de cada Estado. En tal sentido, subrayó que las políticas públicas destinadas a efectivizar y garantizar derechos humanos progresivos, deben ser analizadas respetando el margen de apreciación soberano de cada Estado, y que el examen que realiza la Comisión de Expertos debe ser objetivo, exhaustivo, y debe limitarse a consideraciones jurídicas dentro de su mandato.

**El miembro trabajador de Benin** subrayó que, según la observación de la Comisión de Expertos de 2017, el Gobierno ha proporcionado información actualizada sobre el Convenio; que la política de empleo existe gracias al Plan de desarrollo económico y social; que se ha informado de esta política a los interlocutores sociales, tal como se mencionó en 2015 en los debates celebrados durante la Comisión de Aplicación de Normas, y que se escucha a estos últimos en el CNEP. Por todas estas razones, el examen del caso de la República Bolivariana de Venezuela por la Comisión de Aplicación de Normas está injustificado. Miles de trabajadores son despedidos en otros países sin que la Comisión examine su caso. Los empleadores de la República Bolivariana de Venezuela quieren reducir el número de trabajadores en el país. Sin embargo, no pueden despedir a ningún trabajador sin la autorización del Gobierno. En la República Bolivariana de Venezuela, las pensiones y los salarios garantizados se aumentan por decreto presidencial, y los convenios colectivos se negocian. Existen lugares en el mundo donde la situación de los trabajadores es mucho peor y, sin embargo, la Comisión de Aplicación de Normas no examina esos casos. Por lo tanto, está injustificado que se pretenda condenar a la República Bolivariana de Venezuela. Los empleadores quieren que el país pierda todo lo que las personas han logrado y que muchos trabajadores admiran. Los trabajadores del mundo entero son solidarios con la República Bolivariana de Venezuela.

**La miembro gubernamental del Pakistán** indicó que valora la declaración realizada por el GRULAC y acogió con beneplácito tanto las acciones emprendidas por el Gobierno para velar por el cumplimiento de las normas del trabajo en el país a través de medidas legislativas y políticas, como el compromiso constructivo con los órganos de control de la OIT. Se felicitó por que el Gobierno esté de acuerdo en recurrir a la asistencia técnica de la OIT para solucionar estas cuestiones por conducto del diálogo tripartito. La oradora tomó nota con reconocimiento de la presentación a tiempo de memorias e información, y de que en la última observación de la Comisión de Expertos no se menciona el incumplimiento. Esperaba con interés que se

celebren los próximos debates, el 13 de junio de 2017, entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, los empleadores y los trabajadores, y confiaba en que se obtengan resultados positivos y se dé por terminado el caso.

**Una observadora en representación de la Organización Mundial de Trabajadores** indicó que las recomendaciones de esta Comisión y del resto de los órganos de control de la OIT han sido desatendidas por el Gobierno y que la situación en el país ha empeorado. Casi 7,7 millones de personas están desempleadas o trabajan en el sector informal de la economía, el 60 por ciento de los hogares sólo hacen dos tiempos de comida y que cientos de familias hoy hurgan en la basura para subsistir en uno de los países con más riquezas en el mundo. Destacó que es necesario que se produzca un cambio en la política económica y social en el país y apoyó que se lleve a cabo la misión tripartita de alto nivel.

**La miembro gubernamental de Myanmar** elogió al Gobierno por la presentación a tiempo de su memoria y tomó nota de que la República Bolivariana de Venezuela cuenta con una política de empleo sostenida en el marco de su Segundo Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2013-2019. Alentó a los empleadores y al Gobierno a entablar un diálogo objetivo y constructivo sobre el cumplimiento del Convenio, especialmente en relación con las dificultades que plantea la política de empleo. Se felicitó asimismo por la reunión tripartita y confió en que se obtengan resultados positivos, que pondrían fin a la necesidad de que la Comisión examine el caso en el futuro.

**El miembro empleador de Chile** recordó que era el segundo año consecutivo que se analizaba en la Comisión el incumplimiento por parte de la República Bolivariana de Venezuela del Convenio. La comunidad internacional ha sido testigo de cómo la crisis social y económica se ha profundizado de manera dramática, afectando a los trabajadores y empleadores. La ausencia de una política activa de empleo destinada a promover el empleo productivo impide estimular el crecimiento y el desarrollo económico, mejorar el nivel de vida de la población, satisfacer las necesidades de mano de obra, y resolver la grave situación de desempleo y subempleo que vive el país. Por otra parte, la ausencia de diálogo social en el país sigue repercutiendo negativamente en el empleo, porque el Gobierno sigue sin consultar a FEDECAMARAS en su calidad de organización más representativa de los empleadores, y en la formulación de una (inexistente) política de empleo. Recientemente el Gobierno venezolano ha decidido convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, destinada a generar una nueva constitución para el país, iniciativa que desde su anuncio ha sido cuestionada por la sociedad civil, por no respetar el procedimiento para su convocatoria que prevé la constitución vigente. Y es en ese espacio en el que el Gobierno ha invitado a participar a FEDECAMARAS, pretendiendo que con el mismo se esté dando cumplimiento a la promoción del diálogo social y el deber de consulta establecidos en el Convenio. Hizo un llamado para que el Gobierno acepte la misión tripartita de la OIT y realice consultas tripartitas genuinas con vistas a implementar una política activa de empleo.

**El miembro gubernamental de la Federación de Rusia** tomó nota de que el Gobierno se ha comprometido a colaborar de una manera constructiva con la OIT y con los interlocutores sociales, incluida FEDECAMARAS. El Gobierno ha actuado continuamente basándose en el diálogo tripartito con el objetivo de reestablecer la confianza y de alcanzar un consenso. La Comisión de Expertos no ha observado ningún incumplimiento por la República Bolivariana de Venezuela de sus obligaciones contraídas en virtud del Convenio, por lo que resulta difícil comprender que se haya incluido el caso en la lista. La aplicación efectiva del Convenio depende del nivel de desarrollo económico y social de cada país. Se trata de un Convenio marco que no

puede analizarse en términos de su aplicación a escala nacional. A su juicio, la Comisión de Expertos no puede evaluar el contenido de las políticas de empleo contempladas en el Convenio, y el examen reiterado de esta cuestión por la Comisión de la Conferencia no promoverá la ratificación del Convenio por otros Estados Miembros. Al tiempo que expresó una vez más su preocupación por los intentos repetidos de utilizar la OIT con fines políticos, el orador acogió con satisfacción la colaboración del Gobierno y la OIT para promover la aplicación de las normas del trabajo en el país, y expresó la esperanza de que prosiga dicha cooperación.

**El miembro trabajador de la República Dominicana** señaló que en la República Bolivariana de Venezuela se han sucedido gobiernos que lograron una mayor justicia distributiva a través de incrementos salariales que disminuyeron la desigualdad. Lograron también que la mujer y la juventud reivindicaran sus derechos, que disminuya el desempleo, y el acceso de muchas personas a la alfabetización y la salud. Esto causa irritación en algunos sectores que siempre se han beneficiado de la situación de desprotección que viven los trabajadores en esa región. Consideró importante las expresiones de los miembros empleadores indicando que el empresariado no estaba para intervenir en cuestiones políticas sino para generar riqueza. En este sentido, recordó que un empresario venezolano dio un golpe de Estado en 2002 que duró 48 horas, pretendiendo sustituir al Gobierno legítimamente electo. Expresó estupor por la situación de un ciudadano venezolano que fue quemado vivo por sospecharse que era simpatizante del Gobierno y reclamó el cese de ese tipo de actos.

**El miembro gubernamental de Burundi** indicó que, en el comentario de 2017 de la Comisión de Expertos, se solicita al Gobierno que comunique información detallada concreta sobre ciertos aspectos del Convenio, sin mencionar su incumplimiento. En virtud de los artículos 1 y 2 del Convenio, la política de empleo es específica para cada país, tiene en cuenta la fase y el nivel de desarrollo económico, y se pone en práctica a través de métodos adaptados a las condiciones y las prácticas nacionales. El Convenio prevé la celebración de consultas con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a fin de tener en cuenta su experiencia y su opinión. Sin embargo, estas consultas no son vinculantes y el Convenio no crea la obligación de negociar la política de empleo. La función de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia respecto del Convenio es velar por que los Estados Miembros tengan la intención explícita de garantizar un empleo pleno y productivo, lo que el Gobierno ha demostrado claramente. No incumbe a la Comisión de Expertos evaluar la validez, la efectividad o la justificación de las medidas adoptadas de conformidad con el Convenio. Este último es un instrumento de promoción que no necesita el contenido de la política de empleo, sino que tiene en cuenta el contexto político, económico y social del país. Es lamentable que se trate de un caso político claro de los miembros empleadores contra el Gobierno. Una vez más, el examen del caso por la Comisión de la Conferencia está injustificado. Por último, el orador solicitó al Gobierno que proporcione más información sobre la aplicación del Convenio, en el marco de la presentación periódica de memorias.

**La miembro trabajadora del Paraguay** recordó que la CGT asumió en ocasión de la anterior Conferencia el compromiso de presentar una queja contra el Gobierno, en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT, por las reiteradas violaciones a la libertad sindical, la discriminación en el empleo y la protección del salario, con la intención de presionar al Gobierno para que asumiera que sin justicia social no hay paz. Desafortunadamente el Consejo de Administración decidió dividir la queja para que una parte fuera al Comité de Libertad Sindical y la otra a la Co-

misión de Expertos. Señaló que el Gobierno ignora las recomendaciones de la OIT, lo que agudiza la situación del país que hoy se encuentra en una crisis con el pueblo en las calles exigiendo comida, salud, medicinas empleos y seguridad. Le solicitó al Gobierno que escuche y adopte las recomendaciones de la Misión de la OIT que visitó el país, que constató la ausencia de una política de empleo ocasionada por el crecimiento de la pobreza, que se considera que afecta a un 53 por ciento de la población. La imposición de un salario mínimo, sin consulta a la clase trabajadora y sin respetar el Convenio, en un escenario con un alto índice de inflación ha provocado una disminución del poder adquisitivo.

**El miembro gubernamental de Egipto**, tomando nota de la visión global proporcionada por el Gobierno sobre las medidas adoptadas en virtud del Convenio, reconoció los esfuerzos realizados para entablar un diálogo social tripartito con los interlocutores sociales y para adoptar una política de empleo que acabe con el desempleo. Alentó al Gobierno a proseguir sus esfuerzos para cumplir el Convenio y a continuar recurriendo a la asistencia técnica de la OIT.

**El miembro trabajador de Nicaragua** expresó su rechazo a que se haya incluido el caso de la República Bolivariana de Venezuela en la lista de casos a tratar por la Comisión, por tener tintes políticos y estar dirigido a socavar la estabilidad del país. Es reiterada la actitud arrogante del sector empleador por sostener este caso sin fundamento. Este empresariado es parte de la guerra económica contra el Gobierno, reclama diálogo en la OIT pero no acude o pone condiciones cuando el Gobierno o los trabajadores lo convocan a dialogar para buscar soluciones a los problemas económicos. El caso no se sustenta en violación alguna, ya que incrementar el salario mínimo ante la actitud empresarial de evadir este derecho demuestra la preocupación del Gobierno en restituir el poder adquisitivo de los trabajadores. Detrás de la supuesta defensa de derechos humanos, fuerzas externas generan acciones para crear condiciones que atentan contra la paz y la tranquilidad del pueblo venezolano. Es obvio el interés y deseos de la derecha extrema en querer dar un golpe de Estado y utilizan estos espacios para crear condiciones para justificar esas acciones. Aquellos que dicen que las protestas son pacíficas en Venezuela, queman y saquean comercios. Subrayó que una periodista nicaragüense fue impactada por un balazo durante las manifestaciones.

**El miembro empleador del Uruguay** observó que los cuestionamientos a la República Bolivariana de Venezuela en la OIT han dejado de ser una preocupación exclusiva del sector empleador. Hoy en día las denuncias son también presentadas por el sector trabajador. Consideró que el sistema de control de la OIT es una oportunidad para los países miembros de mejorar las políticas que impulsan, adecuándolas a los convenios ratificados. En lo que se refiere al Convenio núm. 122, la Comisión de Expertos ha solicitado al Gobierno el cumplimiento de diversas acciones definidas por la Comisión de Aplicación de Normas, que aún se encuentran pendientes de ejecución y que se deben cumplir en instancias de diálogo social. Es urgente encontrar puntos de encuentro entre los actores sociales, ya sea a través de asistencia técnica, de una misión o una comisión de encuesta. Dada la situación por la que atraviesa el país, expresó su deseo de que nada de lo que se diga en la Comisión de Aplicación de Normas fomente aún más la división, y que los representantes del Gobierno, del sector trabajador y del sector empleador, logren tomar en forma constructiva las distintas intervenciones, especialmente, aquellos aspectos que podrían mejorar el diálogo social.

**Un observador en representación de la Federación Sindical Mundial (FSM)** observó que los países de algunas de las organizaciones que acusan al Gobierno no han ratificado el Convenio. Se acusa al Gobierno de no tener una política

destinada a promover el pleno empleo, sin embargo, ningún Miembro de la OIT ha logrado ese objetivo. El Gobierno informó que ha procurado implementar una política de empleo en la medida en que sus condiciones económicas y prácticas nacionales lo permitan. Hay países en el mundo, especialmente en América Latina y el Caribe, con peores indicadores en materia de empleo. En la publicación de la OIT, *Panorama Laboral 2016*, se puede constatar que la tasa de desocupación en la República Bolivariana de Venezuela es del 7,5 por ciento, lo que la sitúa en el noveno lugar entre los veinte países de la región Latinoamericana. Consideró que se está juzgando severamente al Gobierno y se le imponen obligaciones que no forman parte de la letra del Convenio, como lograr el pleno empleo, crear de forma inmediata un órgano tripartito de diálogo social, y garantizar el empleo juvenil, el empleo en las pequeñas y medianas empresas. Las acusaciones son un pretexto para cuestionar al país por todo. Los mismos que en Venezuela toman la calle, paralizan la economía, impiden el trabajo y tratan por todos los medios de tumbar al Gobierno, son los mismos que reclaman pleno empleo en la Comisión de Aplicación de Normas. La OIT no debe ser utilizada para estos fines. La crisis económica y social que vive el país no puede ser resuelta desde el exterior, sino que debe ser resuelta soberanamente por los propios venezolanos. Consideró que por esos motivos la República Bolivariana de Venezuela no debería estar dentro de los 24 casos seleccionados por la Comisión de Aplicación de Normas. Solicitó que no se sancione de ninguna forma al país en las conclusiones que adopte la Comisión de Aplicación de Normas.

**El miembro gubernamental de Argelia** acogió con agrado los progresos tangibles realizados por el Gobierno, en particular su voluntad política en relación con la aplicación de la política de empleo en el marco de una política económica y social coordinada, y tomó nota con satisfacción de la participación de los interlocutores sociales en el CNEP, el foro tripartito de diálogo y concertación que se ocupa del desarrollo de zonas económicas estratégicas en el país. Se alienta al Gobierno a perseverar en sus esfuerzos por aplicar la política de empleo, cuyo objetivo sigue siendo la reducción de la tasa de desempleo y el bienestar de los trabajadores del país.

**El miembro trabajador de Cuba** observó que los artículos 1 y 2 del Convenio prevén que la política de empleo es específica a cada país, teniendo en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, político y social. Recordó que en la República Bolivariana de Venezuela ha habido una guerra económica, motivada por el rechazo a un modelo de producción distinto a los intereses del capital y con justicia social. Además, ha habido intentos de agudizar el conflicto social, suscitando disturbios del orden público. Opinó que, en este caso, trascienden elementos políticos y no técnicos, ya que tanto la letra del Convenio como los comentarios de la Comisión de Expertos no dan cabida a mucho debate. Hace más de quince años que el país figura entre las listas preliminares o definitivas de casos ante la Comisión. En esta última ocasión, la Comisión de Expertos no identificó ningún incumplimiento. Hizo un llamado a quienes integran la Comisión indicando que no se deberá permitir que, en la próxima Conferencia, se repitan hechos como éste, poniendo en peligro los mecanismos tripartitos de la OIT.

**El miembro gubernamental del Ecuador** se adhirió a 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 la inclusión injustificada de este caso, obedecía a una motivación política. Informó de la celebración el 13 de junio de 2017, en el marco de la Conferencia, de una gran reunión entre el Gobierno y las delegaciones de empleadores y de trabajadores venezolanos con miras a reforzar el diálogo social tripartito en la República

Bolivariana de Venezuela. Indicó, no obstante, que este nuevo llamado ante la Comisión de Aplicación de Normas podría empañar y prejuzgar los resultados de dicha reunión y afectar al diálogo tripartito tan necesario en el país. Concluyó que cualquier agenda internacional de apoyo a la paz en la República Bolivariana de Venezuela, inclusive para temas laborales, debe estar diseñada conjuntamente con el Gobierno e incluir un enfoque constructivo sobre las vías a utilizar.

**El miembro empleador de México** indicó que el país no cumple con el Convenio y que si bien en el marco del examen del Consejo de Administración se confió en que el Gobierno iba a impulsar un diálogo efectivo, el Gobierno no elaboró un plan de acción en consulta con los actores sociales ni constituyó la mesa de diálogo tripartito. Destacó que se necesita más que la palabra del Gobierno para garantizar que cumplirá con sus obligaciones.

**El miembro gubernamental de Ghana** recordó que el Convenio sienta las bases de las leyes, la regulación del empleo y los instrumentos que rigen el mundo del trabajo, también al proporcionar una plataforma para garantizar la libertad sindical y la negociación colectiva. Es esencial que todos los gobiernos, entre ellos el de la República Bolivariana de Venezuela, velen por la aplicación del Convenio y contribuyan a apaciguar y fomentar la sensatez entre los interlocutores en el mundo del trabajo. El Gobierno ha tomado nota de las preocupaciones expresadas por la Comisión con respecto a las tendencias del mercado de trabajo, el empleo de los jóvenes y la participación de los interlocutores sociales, y ha comenzado a adoptar medidas en respuesta a las solicitudes de la Comisión de Expertos. Se han proporcionado algunos informes estadísticos sobre las tendencias, y el Gobierno ha suministrado información relativa a una ley sobre el empleo de los jóvenes de 2014, que parece haber facilitado el acceso al mercado de trabajo y podría ir más lejos para asegurar el trabajo decente. Instó al Gobierno a que siga colaborando con la OIT para responder a las preocupaciones transmitidas y satisfacer las aspiraciones que ha establecido.

**El miembro empleador de España** observó que por segunda vez consecutiva se analiza ante la Comisión el incumplimiento del Convenio por parte del Gobierno. Resaltó que no corresponde en la Comisión juzgar la idoneidad de las políticas de empleo del país, pero sí evaluar si el Gobierno está formulando, en colaboración con los empresarios venezolanos representados por FEDECAMARAS, esas políticas. La situación económica y social del país es dramática. La falta de una política macroeconómica equilibrada, la inexistencia de un entorno de negocios que permita al tejido productivo local generar empleo, así como la ausencia de políticas activas de desempleo, han traído consigo la paralización de importantes sectores económicos del país y provocado un serio problema de desabastecimiento, lo que está minando de manera inexorable la estructura productiva del país. Asimismo, no existe un diálogo social estructurado que permita poner en marcha las medidas necesarias para salir de la profunda crisis que vive el país. Por diecisiete años consecutivos se viene excluyendo a FEDECAMARAS, la organización empresarial más representativa del país, del diálogo social. Donde más se pone en evidencia la falta de voluntad del Gobierno de abrir un diálogo abierto constructivo, es en su falta de predisposición a aceptar una misión de alto nivel o la asistencia de la OIT para constituir una mesa de diálogo tripartito, tal como propuso esta Comisión al Gobierno el año pasado. Solicitó a la Comisión que recomiende, de no ser aceptado así por el Gobierno en el marco de la Conferencia, activar los mecanismos alternativos previstos en la OIT.

**El representante gubernamental** agradeció las declaraciones del GRULAC, de los miembros gubernamentales y de los trabajadores que, en su mayoría y de forma calificada, se pronunciaron a favor de su Gobierno. Reiteró que el

Convenio tiene carácter promocional y sólo requiere de los Gobiernos que adopten una política de empleo, sin especificar el contenido de la misma. El pleno empleo ha de basarse en políticas amplias, teniendo en cuenta el entorno político, el nivel y la etapa de desarrollo económico y social, la inflación y el respeto de los derechos humanos; además, sus métodos de aplicación deben ser apropiados a las condiciones y prácticas nacionales. Ni la Comisión de Expertos ni la Comisión de Aplicación de Normas son competentes para juzgar la validez, la eficacia o la justificación de las medidas adoptadas en torno al Convenio. Reiteró que la Comisión de Expertos no había identificado incumplimiento alguno; pero, pese a ello, se decidió incluir a la República Bolivariana de Venezuela entre los casos a ser examinados, sin esperar que la información solicitada fuese proporcionada. Esto denota las motivaciones políticas y no técnicas de los empleadores, y más específicamente de FEDECAMARAS, las cuales prevalecieron. Recordó la oposición continua de FEDECAMARAS, quien incluso encabezó el golpe de Estado de abril de 2002, promoviendo poco tiempo después de su fracasado golpe un paro patronal que tuvo un costo de 20 000 millones de dólares y ocasionó el cierre de empresas y el desempleo de miles de trabajadores. Desde hace más de dos meses, partidos de la oposición venezolana han auspiciado protestas que, en su mayoría, han concluido de forma violenta, ocasionando a la fecha 66 lamentables muertes. Es penoso que estos actos violentos no hayan sido cuestionados y condenados por FEDECAMARAS ni por algunas organizaciones sindicales minoritarias. El Gobierno ha dado pasos concretos para convivir democráticamente en un ambiente de diálogo, concertación y paz, pero es precisamente FEDECAMARAS quien se autoexcluye. En todas las ocasiones en las que se ha figurado en la lista de casos de la Comisión de Aplicación de Normas, ha sido a petición de los miembros empleadores. Es más, en pasadas sesiones, voceros del Grupo han expresado que el Gobierno sería llamado de forma permanente, independientemente del convenio invocado. En el marco del proceso constituyente, sólo ha acudido la CBST que es la organización sindical más representativa, la Central Unitaria de Trabajadores de Venezuela (CUTV) y personeros de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV). La Asamblea Nacional Constituyente es nuestro máximo ente legislativo, con amplios poderes para modificar el modelo económico, el cual es uno de los aspectos más controversiales en la dinámica política nacional. Es por ello que no condonamos la actitud de FEDECAMARAS que habiendo sido convocada, se niega a participar. Añadió que el llamado a la Asamblea Nacional Constituyente se mantiene, estando reservados cinco escaños para los empresarios y 79 para los trabajadores. Concluyó manifestando la esperanza de que las conclusiones, producto de este amplio debate, sean objetivas y equilibradas, alejadas de consideraciones negativas y subjetivas contra el Gobierno. Confío que no habría necesidad de analizar nuevamente este caso en el futuro. Se comparó ante la Comisión de Aplicación de Normas de la mejor disposición y el más amplio sentido democrático, tal y como se seguirá haciendo cuantas veces sea necesario, para reafirmar que el Gobierno no privilegiará los intereses privados, capitalistas y particulares, en perjuicio de la clase trabajadora y del pueblo venezolano.

**Los miembros trabajadores** respondieron a la declaración de los miembros empleadores según la cual el aumento del salario mínimo ha contribuido a la crisis económica, invitándoles a recordar la referencia a la Declaración de Filadelfia contenida en el Convenio, que reafirma la necesidad de políticas y programas salariales destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo. La República Bolivariana de Venezuela ha registrado avances positivos en materia de política de empleo, sobre

todo en el período transcurrido hasta 2014, en el que el país se benefició de unos elevados precios del petróleo sin precedentes, lo cual favoreció el aumento del gasto público en ambiciosos programas. Sin embargo, la actual crisis económica y política puede poner en peligro esos importantes avances. Los trabajadores y los grupos más pobres de la sociedad se enfrentan al incremento de las tasas de desempleo y al trabajo precario, y miles de trabajadores se han visto obligados a volver a la economía informal. Esta crisis exige el diálogo social y el tripartismo. Al tiempo que recordaron que el Gobierno no ha aceptado la recomendación formulada por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de que acepte la visita de una misión tripartita de alto nivel, los miembros trabajadores subrayaron que el Gobierno tampoco ha fijado un calendario detallado para restablecer el diálogo tripartito con el fin de abordar la política económica y las relaciones laborales, y que se ha abstenido de dar cumplimiento a la recomendación de establecer una mesa redonda con la participación de la OIT, después de la misión de alto nivel de 2014. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que adopte medidas concretas tendientes a formular y adoptar una política activa de empleo que tenga por objeto promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido de conformidad con el Convenio, a implantar un órgano estructurado de diálogo tripartito social estructurado, a tomar medidas inmediatas que fomenten un clima de confianza basado en el respeto de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y a fijar y aplicar con urgencia plazos en relación con todos los compromisos contraídos anteriormente con el Consejo de Administración, incluida la celebración de consultas con los interlocutores sociales.

**Los miembros empleadores** declararon haber escuchado con suma atención el debate, conscientes del interés suscitado por este tema, también notaron las claras divergencias que éste evidencia. Destacaron que sí hay una situación de incumplimiento del Convenio, en dicha apreciación discrepan con lo manifestado por el representante gubernamental. Luego de dar lectura al artículo 3 del Convenio, enfatizaron que no se estaba dando efecto al mismo, ante la ausencia de participación de organizaciones muy representativas, como son FEDECAMARAS, la CTV, la UNETE, la CGT, y CODESA. Las conclusiones de la Comisión deben reflejar dicho extremo. Notaron con agrado que el régimen laboral transitorio ya no está en vigor, situación que no había sido hecha de su conocimiento y que generaba una enorme inquietud. Por otro lado, manifestaron su preocupación al observar que la Comisión de Expertos no había tomado debida nota de las informaciones que FEDECAMARAS había presentado en relación con ese asunto, éste debió haber sido subrayado con mayor énfasis. En el marco de la presente discusión ante la Comisión, FEDECAMARAS ha solicitado específicamente la reactivación del apartado productivo, el abordaje estructural de la inflación, la recuperación del poder adquisitivo del salario, la creación de planes para la atracción y mantenimiento de las inversiones, el cese de las ocupaciones forzadas de empresas y el respeto de la libre iniciativa empresarial. Declararon que no podían consentir una afirmación en el sentido de que sí existe una política de empleo, por el simple establecimiento de un plan en el que no participaron terceros. En efecto, el Plan socialista de desarrollo económico y social de la nación 2013-2019 no cuenta con la participación de muchos representantes de los trabajadores ni con la de la organización más representativa de los empleadores. Dicho asunto debe ser estudiado a la luz del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y, por supuesto, del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Es indispensable que haya consultas con las organizaciones de

empleadores y de trabajadores más representativas. Hicieron un llamado vehemente al establecimiento, de manera inmediata y efectiva, de consultas tripartitas genuinas que concluyan en la formulación e implementación consensuada de una política activa de empleo. También pidieron al Gobierno que aceptara la asistencia técnica y la misión tripartita de alto nivel solicitada el año pasado. Consideraron que es urgente tomar medidas, y que por ello consideran indispensable que las conclusiones figuren en un párrafo especial.

### Conclusiones

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

**La Comisión tomó nota con gran preocupación de que el Gobierno aún no ha dado curso a las conclusiones de 2016 de la Comisión.**

**La Comisión tomó nota de la falta de diálogo social en relación con una política activa de empleo destinada a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido.**

**A la luz de la discusión, la Comisión instó al Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela que, con la asistencia técnica de la OIT y sin dilación:**

- **formule, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, una política de empleo orientada a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido, en un clima de diálogo exento de cualquier forma de intimidación;**
- **adopte medidas concretas para poner en práctica una política de empleo que estimule el crecimiento y el desarrollo económicos, eleve los niveles de vida y ayude a combatir el desempleo y el subempleo, e**
- **institucionalice un debate tripartito, con la presencia de la OIT, para fomentar un clima de confianza basado en el respeto de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de impulsar el diálogo social y promover unas relaciones laborales sólidas y estables.**

**La Comisión pidió al Gobierno que aplique el Convenio núm. 122 y dé seguimiento sin mayor dilación a las conclusiones de 2016 de la Comisión. Asimismo, pidió al Gobierno que informe con detalle antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos, que se celebrará en noviembre de 2017, sobre las medidas adoptadas para aplicar estas recomendaciones.**

El representante gubernamental agradeció los esfuerzos realizados por la Comisión. No obstante, declaró que se oponía a las conclusiones leídas en la Comisión por considerar que en ellas se dan por ciertas informaciones sesgadas, poco veraces e infundadas y sin relación con el Convenio núm. 122. En particular, las conclusiones no tienen en cuenta lo manifestado por el Gobierno, los trabajadores y los representantes de otros gobiernos que han participado en el debate, lo que las aleja de la objetividad y la transparencia y afectan a la credibilidad de la Comisión. Por ese motivo, consideró que urge una mejora de los métodos de trabajo de la misma para evitar la formulación de conclusiones subjetivas, desproporcionadas e inaplicables. El orador manifestó que el Gobierno seguiría cumpliendo con los convenios ratificados y desarrollando políticas en beneficio de la clase trabajadora y del pueblo venezolano, y añadió que esperaba que la OIT reconociera los resultados de estos esfuerzos. Por último, subrayó el hecho de que poco antes de la celebración de la reunión tripartita con el Director General, la Organización de Empleadores Venezolanos (FEDECAMARAS), esta Federación comunicó que no asistiría a la misma, argumentando que deseaba «un ambiente neutral y de discreción, sin intereses de naturaleza política». A este respecto, el orador destacó que la autoexclusión por FEDECAMARAS del diálogo tripartito, además de no ayudar al sector empleador venezolano, contra-

dice las acusaciones formuladas contra el Gobierno de estar cerrado al diálogo social. Por último afirmó que, al contrario, el Gobierno se mantiene siempre dispuesto a este diálogo, e invitó a la Comisión a que incluya en las conclusiones un llamado expreso a FEDECAMARAS para que se incorpore al diálogo nacional e internacional.

**Los miembros empleadores** declararon que deseaban dejar constancia, sin reabrir el debate, que la reunión tripartita que se había convocado para el día anterior entre el Gobierno y los interlocutores sociales, lamentablemente no había incluido una invitación a todas las organizaciones de trabajadores de la República Bolivariana de Venezuela presentes en la Conferencia. En vista de esa falta de equilibrio en la representatividad, la organización de empleadores había decidido abstenerse de participar en dicha reunión.

---

### Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135)

---

#### TURQUÍA (ratificación: 1993)

Un representante gubernamental señaló que una vez más se ha incluido a Turquía en la agenda de la Comisión de Aplicación de Normas como resultado de una decisión tomada en base a una información errónea, a menos que haya sido por motivos políticos. Además, señaló que la Comisión de Expertos no ha hecho ningún comentario sobre la aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica en los dos últimos períodos de presentación de memorias. A este respecto, lamentó que la Comisión de Expertos no haya tomado nota de las disposiciones de protección de la Ley núm. 6356 sobre Sindicatos y Convenios Colectivos, ni de las enmiendas adoptadas en 2012 a la Ley núm. 4688 sobre los Sindicatos de Servidores Públicos. La Comisión de Expertos sólo se ha referido a las alegaciones presentadas por la Confederación de Sindicatos de Funcionarios Públicos (KESK). Para responder a estas alegaciones, el Gobierno necesitaba tiempo suficiente para consultar varias instituciones públicas y realizar investigaciones. Como siempre, el Gobierno hubiera proporcionado, a su debido tiempo, la información necesaria. El hecho de que el Gobierno no haya tenido tiempo para hacerlo no justifica la inclusión de este caso en la lista breve. Con respecto a la legislación en vigor, recordó que las enmiendas adoptadas en 2012 a la ley núm. 4688 introducen los siguientes cambios: i) actualmente, junto a los delegados sindicales que representan a los sindicatos mayoritarios, los sindicatos minoritarios también pueden designar representantes en el lugar de trabajo; ii) de conformidad con el artículo 23 de la ley, ahora es posible designar a un delegado sindical en lugares de trabajo en los que hay menos de 20 servidores públicos; iii) se ha elevado el tiempo libre remunerado otorgado a los delegados sindicales para realizar sus actividades de dos horas a cuatro horas por semana; iv) los empleadores públicos no pueden cambiar el lugar de trabajo de los delegados sindicales, los representantes sindicales de los sindicatos minoritarios, los dirigentes sindicales, los dirigentes de delegaciones sindicales, los representantes sindicales de distrito y de provincia, sin una justificación clara y precisa, y v) la ley exige que los empleadores públicos proporcionen instalaciones a los representantes sindicales que les permitan desempeñar sus funciones durante y fuera de las horas de trabajo, sin menoscabo de la dirección y la prestación de servicios. Asimismo, la circular núm. 2003/37 del Primer Ministro también obliga a las instituciones públicas a proporcionar oficinas y paneles de aviso a los representantes sindicales, en la medida de lo posible, y a asignar salas de reunión y de conferencia, si están disponibles, para realizar actividades sindicales, de conformidad con el artículo 23 de la ley núm. 4688. En respuesta a las alegaciones de la KESK, recordó que uno de los casos referidos está relacionado con el traslado del Sr. Celik de

la Librería Nacional de Ankara a otro lugar de trabajo. En un principio, mediante una carta enviada en 2008, el Sindicato Kultur Sanat-Sen lo designó representante sindical. Sin embargo, una carta recibida del mismo sindicato en 2009 designaba como representante a otro miembro del sindicato. La segunda persona designada seguía siendo el representante en el lugar de trabajo y fue quien participó en las reuniones con la administración en 2013, 2014 y 2015. En un caso diferente, el traslado, en enero de 2015, del Sr. Kuruuzum, representante sindical del Sindicato Kultur Sanat-Sen en la dirección provincial de cultura y turismo de Antalya, se revocó de conformidad con el artículo 18 de la ley núm. 4688, tras recibir una carta suya en febrero de 2015 que indicaba que era un representante sindical. Actualmente, trabaja en la dirección provincial de cultura y turismo de Antalya. En otro caso, el Ministerio de Asuntos Forestales e Hídricos determinó que el representante del Sindicato Tarim Orkam-Sen, el Sr. Sonmez, se ausentaba muy a menudo del trabajo sin el permiso del empleador. Fue trasladado a la 9.ª dirección regional de Ankara, que depende del Ministerio. Sin embargo, el Tercer Tribunal Administrativo de Ankara decidió su reintegración en el anterior lugar de trabajo. En otro caso, un representante del Sindicato de Empleados de la Administración Pública (BES), el Sr. Bektas, fue trasladado de la 10.ª delegación regional de meteorología de Samsun a la dirección de meteorología de Cankiri porque había insultado, agredido físicamente y amenazado a un colega y faltado al respeto a su supervisor. Su traslado no tenía nada que ver con ningún tipo de actividad Sindical. El Sr. Bektas no ha señalado en ningún momento que se trate de acciones antisindicales. Por otra parte, el contrato de trabajo del representante del Sindicato Haber-Sen en la Dirección General de Prensa e Información, el Sr. Kaftancioglu, llegó a su fin al fracasar en un examen para evaluar sus cualificaciones. Fue reintegrado en su anterior empleo por veredicto del Primer Tribunal Administrativo de Ankara. Dado que la institución en cuestión ha apelado ante el Tribunal de Casación, el caso aún está pendiente. En otra ocasión, el Sr. Taskesen, representante Sindical del sindicato Yapi Yol-Sen en Kahramanmaraş fue trasladado al lugar de trabajo de Antalya de la misma Dirección Regional en octubre de 2014. El Tribunal Administrativo de Kahramanmaraş suspendió la ejecución de su traslado en diciembre de 2014 y por consiguiente derogó la decisión en marzo de 2015. Aunque el caso todavía estaba en trámite, fue trasladado, a petición suya, a su anterior lugar de trabajo en enero de 2015 y todavía trabaja ahí. Del caso del Sr. Berberoglu, representante sindical del Sindicato BES en la dirección de impuestos Izmir Guzelbahce, se desprende que violó el reglamento sobre apariencia y vestimenta a pesar de que se le había advertido en varias ocasiones. Así pues, fue trasladado a otro lugar de trabajo de la misma institución pública en la misma ciudad. El Tercer Tribunal Administrativo de Izmir declaró que la decisión estaba conforme con la legislación. Se retiró del servicio público en julio de 2016. En cuanto a las alegaciones según las cuales no se asignó un espacio de oficina al Sindicato BTS en cuatro lugares de trabajo en 2014, indicó que una investigación de la dirección general de los ferrocarriles del Estado reveló que dicho sindicato no había solicitado la asignación de una oficina en 2014. El representante gubernamental subrayó que la protección de los representantes de los trabajadores prevista en el Convenio sólo se aplica si actúan de conformidad con la legislación existente. En caso de reclamación, existen recursos jurídicos y administrativos en Turquía y funcionan de manera efectiva. En cuanto a la observación formulada por la Confederación de Sindicatos Turcos (TURK-IS), señaló que no hace referencia a ninguna divergencia entre la legislación y el Convenio. Para concluir, recordó que la ley núm. 6356 establece la protección de los

delegados sindicales. En virtud de su artículo 24, un empleador no puede poner fin al contrato de trabajo de un delegado sindical a menos que exista una causa justa. El delegado sindical afectado y su sindicato tienen derecho a reclamar ante el tribunal competente, que podrá ordenar su readmisión sin pérdida de salario ni beneficios. Además, no se pueden realizar cambios importantes, como un traslado, sin el consentimiento del delegado sindical.

**Los miembros trabajadores** observaron que es la primera ocasión en la que la Comisión de Aplicación de Normas analiza la aplicación del Convenio por Turquía. Ahora es el momento oportuno para debatir esta cuestión dado que en la actualidad Turquía está gobernada mediante decretos de emergencia adoptados por el poder ejecutivo sin supervisión del Poder Judicial. El desprecio de los derechos de los trabajadores y la falta de protección otorgada a sus representantes forman parte integral del ataque global a las instituciones democráticas. Los representantes trabajadores son objeto de detenciones, despidos, traslados y otras formas de discriminación por defender los derechos de aquellos a quienes representan. Los miembros trabajadores se sintieron conmocionados al enterarse del intento de golpe de julio de 2016. Si bien fracasó, a raíz de este violento ataque perpetrado por algunos oficiales de las fuerzas armadas, perdieron la vida casi 240 personas que defendieron con valor la democracia contra el control militar. Los miembros trabajadores saludan la valentía de estos ciudadanos, muchos de los cuales eran dirigentes y miembros de sindicatos, y expresan sus condolencias y su solidaridad a sus familiares. Aunque no están de acuerdo con las políticas de determinados gobiernos, los miembros trabajadores siempre se mantendrán firmes frente a quienes desean imponer la fuerza bruta contra un gobierno electo. Ahora bien, las medidas autoritarias que el Gobierno adoptó en el período posterior al intento de golpe han suscitado igual inquietud. Si bien primero se dirigieron contra las personas supuestamente responsables del intento de golpe, poco después las medidas drásticas tomadas se extendieron más allá de este grupo, transformándose en una purga de opositores. Los representantes trabajadores del sector público se convirtieron en el principal blanco de detenciones, despidos y acoso. Las autoridades arrestaron a más de 47 000 personas que fueron detenidas en espera de juicio y clausuraron cientos de asociaciones, fundaciones y otras instituciones. En septiembre de 2016, el Ministro de Justicia declaró que casi 34 000 presos condenados serían liberados para dejar espacio en las cárceles. Muchos de los arrestados y detenidos no tienen relación alguna con el intento de golpe ni con los grupos terroristas. Se trata simplemente de dirigentes sindicales que se oponían a políticas perniciosas. Por ejemplo, el 10 de noviembre de 2016, el Sindicato de Trabajadores de los Servicios Sociales y Sanitarios (SES) organizó una acción de reivindicación contra los despidos colectivos injustificados y la declaración del estado de emergencia». La policía intervino y detuvo a numerosos trabajadores, entre los cuales estaba el dirigente del SES y miembros del comité ejecutivo central. Incluso antes del intento de golpe, los dirigentes sindicales fueron objeto de detenciones arbitrarias. El 11 de octubre de 2015, fueron puestos bajo custodia policial 26 afiliados y miembros del comité de la filial Muğla del SES, incluido Huseyin Sarife, tras un mitin sindical organizado para protestar contra el ataque terrorista que dejó un saldo de más de 100 personas asesinadas. Asimismo, se entablaron procesos judiciales contra ellos. El departamento provincial de Adiyaman inició una investigación administrativa contra la secretaria de las trabajadoras del BES-Mujeres, la trasladó a otro lugar de trabajo y no le permitió llevar a cabo la lectura de un comunicado de prensa el Día Internacional de la Mujer de 2017. Mediante decretos de emergencia se despidió a casi 150 000 funcionarios públicos, con la prohibición de trabajar en un servicio público. Los motivos para despedirlos fueron siempre



generales, y se alegó que las personas despedidas eran «miembros de una organización terrorista, o tenían vínculos o estaban en contacto con dicha organización», sin ninguna justificación individual ni prueba alguna. Los representantes sindicales de instituciones públicas han sido blanco, de forma sistemática, de acusaciones falsas que han conducido a su suspensión y despido, en un intento de librarse de los sindicatos en esas instituciones. Al mes de diciembre de 2016, se había suspendido en sus puestos de trabajo a 11 711 miembros de la Confederación de Sindicatos de Funcionarios Públicos (KESK), entre los cuales estaban Gülistan Atasyon, secretaria de las mujeres de la KESK, Fikret Aslan, presidente del BES, y Fikret Calagan, miembro del comité ejecutivo del SES. La mayoría de los despidos se basaron en decretos de emergencia y los trabajadores no tuvieron la oportunidad de interponer una objeción formal ante los tribunales. Los miembros trabajadores hacen un llamamiento urgente al Gobierno en relación con los dos colegas que están en huelga de hambre desde hace 93 días. Los miembros de la KESK, Nuriye Gülmen y Semih Özakça, han venido protestando contra su despido injustificado estipulado en un decreto de urgencia. Su salud se encuentra ahora en estado crítico. Además de despidos y detenciones, los representantes sindicales enfrentan otras formas de discriminación, como traslados forzados y procedimientos disciplinarios, vinculados a menudo con la difusión de mensajes críticos en las redes sociales sobre los representantes de los trabajadores, que supuestamente han «insultado» a representantes gubernamentales. Los miembros trabajadores subrayaron que la escalada de abusos contra representantes sindicales posteriores al intento de golpe fue innegablemente algo sin precedentes. También hay preocupaciones persistentes en relación con la protección de los representantes de los trabajadores. Se han producido frecuentes despidos de dichos representantes antes de que el Ministerio de Trabajo los aprobara de forma oficial porque la protección brindada por la legislación laboral no abarcaba el período en el cual los representantes de los trabajadores pedían la aprobación oficial. Los despidos y otras formas de discriminación han conseguido a menudo poner fin a los esfuerzos para establecer sindicatos en esos lugares de trabajo. En conclusión, los miembros trabajadores expresaron su profunda tristeza en relación con los ataques sin precedentes contra representantes sindicales en todas partes de Turquía y reconocieron la valentía de los trabajadores que se han expuesto a correr riesgos para dar voz a quienes representan bajo condiciones extremadamente graves, y espera que el debate contribuya a que el Gobierno tome conciencia de las consecuencias de sus políticas para los sindicalistas y los trabajadores que ellos representan.

Los miembros empleadores recordaron que éste es un Convenio técnico que tiene por objeto proteger a los representantes de los trabajadores de todo acto que pueda perjudicarlos. Subrayaron que, en su breve observación, la Comisión de Expertos ha solicitado al Gobierno que presente comentarios sobre las observaciones formuladas por la TURK-IS y la KESK en las que se mencionan alegaciones de despido, transferencias, medidas disciplinarias y denegación de servicios a los representantes de los trabajadores. La Comisión de Expertos no ha emitido comentarios sobre la legislación en la que se establecen medidas de protección tanto en el sector privado como en el sector público. Los miembros empleadores tomaron nota de los elementos presentados por el Gobierno con respecto a los casos individuales a los que se refirió la KESK. Asimismo, hicieron notar la evolución legislativa mencionada por el Gobierno en relación con la protección de los representantes sindicales en el sector público, en particular la protección contra el despido, y consideraron que los representantes de los trabajadores gozan de protección eficaz contra el despido y otros actos que puedan perjudicarlos en el sector privado y que la ley núm 4688, en su versión enmendada, prohíbe los

despidos, la reubicación y el trato perjudicial debido a actividades sindicales. A su juicio, se necesita información para poder comprender perfectamente la situación en el país en lo que respecta a la aplicación de los instrumentos legislativos mencionados y alentó al Gobierno a que facilite sin dilación a la Comisión de Expertos la información solicitada.

Un miembro trabajador de Turquía se refirió a la historia de la legislación laboral turca en relación con la protección de los representantes de los trabajadores o los representantes de los sindicatos. La primera ley aplicable fue la Ley del Trabajo núm. 3008, adoptada en 1936, seguida por las Leyes de Sindicatos núms. 274 y 2821, que se adoptaron en 1963 y 1983, respectivamente. De conformidad con estas leyes, los empleadores no podían rescindir el contrato de trabajo de los representantes sindicales si no tenían un motivo justificado que se indicara claramente por escrito. En 2002, esta protección se derogó con la ley núm. 4773, pero se restableció con el artículo 24 de la ley núm. 6356. La misma disposición, que sigue vigente, también prohíbe que los empleadores cambien a los representantes de los sindicatos de su lugar de trabajo y sus principales obligaciones laborales. Además, si el empleador rescinde el contrato de trabajo del representante del sindicato, dicho representante o su sindicato puede presentar una queja ante el tribunal dentro de un plazo de un mes contado a partir de la fecha de la notificación de la rescisión. El tribunal puede obligar al empleador a readmitir al representante sin pérdida de remuneración ni de prestaciones. La ley núm. 6356 está en consonancia con el Convenio. Sin embargo, estas protecciones son aplicables exclusivamente a los sindicatos que ya han organizado a más del 50 por ciento de los trabajadores y que han sido reconocidos como agentes competentes de negociación colectiva. En los lugares de trabajo en los que las actividades sindicales acaban de iniciarse, los trabajadores que participan en dichas actividades no se benefician de las mismas garantías y suelen ser despedidos por sus empleadores. Sólo pueden recibir indemnización si logran demostrar que han sido despedidos a causa de sus actividades sindicales. Por lo tanto, es necesario ampliar el ámbito de los reglamentos actuales a estos trabajadores. Durante el intento de golpe militar, 248 personas inocentes fueron asesinadas. Si el intento de golpe hubiera tenido éxito, las instituciones democráticas y las organizaciones de la sociedad civil, entre ellas los sindicatos, habrían dejado de existir. Una prueba de ello es, por ejemplo, el caso de los ejecutivos del Sindicato de Trabajadores del Transporte de Todos los Vehículos Motorizados (TUMTIS), que han sido acusados y detenidos por falsos cargos. Los jueces que resolvieron sus casos han sido finalmente despedidos por ser miembros de la Organización Terrorista de Fethullah Gülen (FETO). Todas las partes, incluidas las de la oposición, se unieron y pidieron que se castigara a los autores de este intento de golpe sangriento. Al mismo tiempo, manifestaron su preocupación por que tal vez haya personas inocentes que tropiezan con dificultades para demostrar su inocencia ante los tribunales. A este respecto, se acogió con beneplácito el establecimiento de una comisión, anunciado por el Gobierno, para dar acceso a esas personas a un proceso judicial. El terrorismo constituye un peligro para los valores democráticos y los derechos y libertades de los trabajadores. Además del intento de golpe militar, Turquía ha sido el blanco de varios ataques terroristas, especialmente en su frontera meridional y sudoriental. En estas circunstancias, es difícil incluir las cuestiones relacionadas con el trabajo en la agenda del país. El orador aguarda con interés que el estado de emergencia llegue a su fin en cuanto se hayan conjurado las graves amenazas a la democracia.

Otro miembro trabajador de Turquía señaló que, a raíz del intento de golpe de Estado, 4 800 funcionarios públicos miembros de la Confederación Turca de Asociaciones de

Empleados Públicos (Türkiye Kamu-Sen), incluidos 39 directivos seccionales y 50 representantes de los trabajadores, fueron despedidos por un decreto de urgencia por presunto apoyo del movimiento gulenista. No se ha tenido en cuenta ningún convenio internacional, ni ninguna legislación nacional durante el proceso de despido, ni se llevaron a cabo investigaciones o procesos disciplinarios. Se ignoró el derecho de autodefensa y se mezclaron culpables e inocentes. Se estableció en la actualidad una comisión de siete miembros, la mayoría de ellos de los tribunales superiores, para revisar esos despidos. Sin embargo, todavía no se ha dictado ninguna resolución. Está claro que persisten problemas con la aplicación de los convenios internacionales y la situación empeora. Insta al Gobierno a que aplique las normas de la OIT y a que respete la legislación nacional.

**El miembro empleador de Turquía** recordó que la observación de la Comisión de Expertos se refiere a las alegaciones de la KESK, que tratan de los despidos, traslados y medidas disciplinarias contra los representantes de los trabajadores y lamenta que el Gobierno no haya respondido a estas reclamaciones. Durante el intento de derrocamiento del Gobierno, más de 300 personas fueron asesinadas y más de 2 000 heridas, como consecuencia del fallido golpe. El orador condenó todo ataque terrorista o esfuerzo inconstitucional para hacerse con el poder y derrocar la democracia. Los representantes de los trabajadores de Turquía gozan de una protección eficaz contra los despidos y cualquier otro acto perjudicial. En consonancia con el Convenio, estas protecciones se aplican a todos los empleados, independientemente de su sector de actividad. Las leyes nacionales y las prácticas judiciales también prevén sanciones eficaces y suficientemente disuasorias para impedir la violación de los derechos de los representantes de los trabajadores. En el caso de los empleados del sector público, la protección de los representantes de los trabajadores se regula por la ley núm. 4688. El artículo 18 de esta ley, prohíbe todos los tipos de despido, reubicación y trato perjudicial debido a las actividades sindicales de los funcionarios públicos. La ley también extiende esta protección a los directores provinciales y regionales de los sindicatos de funcionarios públicos. En el caso de los empleados del sector privado, los representantes sindicales gozan de un elevado nivel de protección, de conformidad con la ley núm. 6356. Los contratos de trabajo de los representantes sindicales no pueden darse por terminados sin causa justificada. Además, si el representante sindical fue reintegrado por una decisión judicial, se presume que el contrato de trabajo no fue interrumpido y se pagan los salarios y las prestaciones correspondientes. Es importante examinar si, en los casos a los que se refiere la KESK, los representantes actuaron de conformidad con las leyes vigentes. Se requiere un margen de tiempo suficiente para responder, puesto que las alegaciones implican a varias instituciones públicas.

**Un observador en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI)** declaró que los afiliados de la KESK sufren diversas violaciones de sus derechos, como por ejemplo, traslados, reasignaciones a nuevos lugares de trabajo, denegaciones de ascensos, denuncias penales y otras acciones legales en su contra, suspensiones y despidos, investigaciones administrativas, multas y penalizaciones, acoso, detenciones, arrestos y violaciones de su derecho a expresarse libremente en las redes sociales. Además, la KESK ha sido objeto de campañas de difamación. El 21 de julio de 2016 se declaró el estado de emergencia con arreglo al artículo 120 de la Constitución. Los miembros de ciertos sindicatos fueron despedidos mediante decretos de emergencia. El intento de golpe de Estado no tuvo ninguna relación con los sindicatos afiliados a la KESK. Los funcionarios del Gobierno adujeron que la finalidad de los despidos era sacar a los conspiradores del golpe de los organismos del Estado, pero los despidos se centraron en las

fuerzas democráticas opositoras y los sindicatos enfrentados al Gobierno. Miles de funcionarios públicos, afiliados y dirigentes sindicales, fueron despedidos mediante un decreto de emergencia y se les denegó el acceso a la justicia. Se cometen reiteradas violaciones graves de los derechos laborales. Los científicos que adhieren a ideologías distintas de las que promueve el Gobierno fueron expulsados del ámbito académico. El régimen actual es autoritario y dictatorial y pretende convertir a los sindicatos en sucursales del partido oficialista. Las violaciones de los derechos persisten y son cada vez más numerosas. La OIT debe asumir un papel activo antes de que ocurran más despidos masivos. Por lo tanto, el presente caso debe ser incluido en un párrafo especial del informe de la Comisión.

**La miembro trabajadora de los Países Bajos** recordó que, tal como se prevé en su preámbulo, el Convenio núm. 135 complementa el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y pretende proteger a los representantes de los trabajadores contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical. Los representantes de los trabajadores a todos los niveles, incluidos los dirigentes sindicales, sólo pueden desempeñar sus funciones si tienen libertad para criticar públicamente las políticas empresariales o gubernamentales si estas políticas perjudican los intereses de los trabajadores y si pueden organizar reuniones y manifestaciones políticas para expresar las quejas y las demandas de los trabajadores, y comunicarlas al público en general. El informe del año en curso para la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales también hace referencia a la importancia que revisten estas libertades civiles. Estas libertades y derechos se limitan cada vez más en Turquía, ya que los medios de comunicación se han puesto bajo el control del Gobierno o se han silenciado, y se ha amenazado a los dirigentes sindicales con detenciones basadas en la acusación de insultar al Gobierno o al Presidente. Tanto el presidente como el secretario general de la Confederación de Sindicatos Progresistas de Turquía (DISK) se enfrentan a estos cargos y a otras formas de acoso. Se han intervenido los teléfonos de muchos dirigentes sindicales, se han allanado sus casas y se han confiscado sus computadoras, y la acción sindical en Turquía se ha visto cada vez más perjudicada, no sólo por el despido de representantes sindicales, sino también por los actos de violencia cometidos por la policía y también por los empleadores. Subrayando que estos actos de intimidación excluyen la representación efectiva de los intereses de los trabajadores, la oradora instó al Gobierno a abstenerse de adoptar cualquier medida que sea contraria al Gobierno y a que adopte una política de protección y facilitación del papel que desempeñan los representantes de los trabajadores.

**Un observador en representación de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)** señaló que ciertas limitaciones graves al derecho de sindicación menoscaban la protección que se otorga a los representantes de los trabajadores en virtud del artículo 24 de la ley núm. 6356. En virtud de esta ley, un sindicato sólo puede designar un representante sindical cuando el sindicato ha sido oficialmente reconocido por el Ministerio de Trabajo, y a condición de que los empleadores no se hayan opuesto a la decisión del Ministerio. En realidad, la oposición de un empleador puede causar demoras de hasta tres años durante los cuales el empleador puede despedir a los sindicalistas o hacer que renuncien a su afiliación al sindicato. En un conflicto que aún está en curso entre el sindicato Nakliyat-İş afiliado a la ITF y una empresa de logística internacional, la empresa despidió a 168 trabajadores alegando necesidades de reducción de personal cuando el sindicato presentó su solicitud de reconocimiento ante el Ministerio. No se

trata de una coincidencia y existen numerosos ejemplos de este tipo de situaciones. Los dirigentes sindicales tampoco se salvan de las represalias. Tras una exitosa campaña de sindicación en 2007, 14 dirigentes del sindicato TÜMTİS fueron arrestados basándose en la denuncia de la empresa y fueron sentenciados a penas de prisión, según la decisión judicial, por «haber fundado una organización con el objetivo de cometer delitos, violar el derecho al trabajo pacífico mediante coacción para obtener ganancias injustas y obstaculizar el goce de los derechos sindicales». Siete de los arrestados permanecen aún en prisión, y el dirigente de la delegación sindical, el Sr. Nurettin Kılıçdoğan, ha sido trasladado a una unidad de alta seguridad debido a su posición. Dado lo alto que resulta el precio de afiliarse a un sindicato, cabe preguntarse de dónde saldrán los futuros representantes de los trabajadores. La libertad sindical sólo puede ejercerse en un clima libre de intimidación. Arrestar a sindicalistas, despedir a trabajadores y dirigentes sindicales genera un clima de intimidación y temor perjudicial para el desarrollo normal de las actividades sindicales. El observador instó al Gobierno a encontrar una solución eficaz para impedir los despidos injustificados de representantes de los trabajadores y sindicalistas, que debería prevenir su reintegración, el pago de los salarios adeudados, y la conservación de los derechos adquiridos. También pidió al Gobierno que revise urgentemente las sentencias de los dirigentes de TÜMTİS.

**La miembro trabajadora de Alemania** hablando también en nombre de los miembros trabajadores de Francia e Italia, declaró que es indudable que un Estado, frente al riesgo de un golpe de Estado o una amenaza terrorista, debe poder declarar un estado de emergencia. Sin embargo, la proclamación de un estado de emergencia nunca debería servir para violar los derechos humanos y los derechos de los trabajadores si no para defender o restaurar derechos fundamentales y el Estado de derecho. Debe mantenerse el acceso a una justicia libre e independiente, y nadie debería ser declarado culpable sin una decisión judicial. No deben restringirse los derechos humanos y los derechos sindicales, como la libertad sindical, el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga. Turquía está, en virtud del Convenio núm. 135 (artículo 1), obligada a proteger a los representantes de los trabajadores pero obviamente ya no acepta que esta obligación sea vinculante. Los despidos y arrestos de científicos y profesores, de los cuales muchos eran sindicalistas o representantes sindicales, ya eran una realidad antes del golpe. La proclamación del estado de emergencia y su prolongación ha provocado una escalada en la situación y se ha utilizado para eliminar los puntos de vista críticos, en particular de los profesores y empleados, y los sindicatos independientes y sus representantes en la administración pública. Entre los miles de sindicalistas despedidos o suspendidos muchos de ellos eran representantes de los trabajadores. Resulta difícil creer que los despidos masivos y los arrestos masivos, en particular de sindicalistas y dirigentes sindicales, tengan por objeto mantener el orden democrático. Estas personas no saben por qué han sido despedidas y se enteraron de su despido al leer sus nombres en una lista publicada por decreto. Las mismas fueron despedidas sin las indemnizaciones correspondientes y excluidas del sistema de la seguridad social. Como resultado de estos despidos se destruyó la base de su sustento económico y además fueron estigmatizados. No han tenido la oportunidad de probar su inocencia en un juicio transparente, independiente y justo, ni de emprender acciones en contra de los despidos o las suspensiones de empleo injustos. Los tribunales que normalmente tienen competencia para examinar los casos de despidos de trabajadores y servidores públicos no están en condiciones de revisar estos casos. La comisión de investigación establecida por presión del Consejo Europeo es un paso importante pero no reemplaza el acceso a la justicia. Este instrumento no resulta suficiente para proteger a los representantes de los trabajadores contra los despidos y

la discriminación y como tal no se ajusta a los requisitos del Convenio núm. 135. Para concluir, la oradora subrayó que sin una representación adecuada de los trabajadores, no se puede respetar de manera efectiva ni la libertad sindical, ni el derecho de negociación colectiva, ni el derecho de huelga.

**Un observador en representación de la IndustriALL Global Union (IndustriALL)** expresó gran preocupación respecto del impacto en los derechos y libertades fundamentales de la reciente evolución en Turquía. Una misión de alto nivel de sindicatos globales y europeos reconoció que Turquía hace frente a múltiples desafíos y amenazas, pero señaló que las medidas adoptadas con arreglo al actual estado de emergencia son desproporcionadas en cuanto a las necesidades de seguridad. IndustriALL solicita a las autoridades turcas que detengan los despidos colectivos sin fundamento legal, las suspensiones, la intimidación y los arrestos; que se vuelva a la legislación basada en la presunción de inocencia, a la individualidad de la responsabilidad penal, al derecho a juicios y apelaciones equitativos y transparentes, y al respeto del Estado de derecho y de la democracia; que se establezca una comisión de investigación de las medidas adoptadas durante el estado de emergencia y que se garantice que sus decisiones estén sujetas a revisión judicial y a procedimientos de apelación eficaces y oportunos, incluso en el ámbito europeo; que se reintegre a aquellos que fueron arrestados o suspendidos; que se restablezca la libertad de expresión y de opinión de los medios de comunicación y las asociaciones; y que se respeten y apliquen las normas laborales fundamentales de la OIT, en particular el Convenio núm. 135, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio núm. 98. En Turquía, el derecho de huelga está amenazado. Mediante decretos, se prohibieron las huelgas en los sectores farmacéutico, del vidrio, del metal y de la banca, con el argumento de que amenazan la seguridad nacional o la salud pública. El orador reitera el apoyo de la IndustriALL a las libertades y los valores democráticos establecidos en los convenios de la OIT y las cartas internacionales y europeas así como al estado de derecho, y hace un llamamiento a la OIT para que supervise la aplicación de los mismos en su relación con los sindicatos en Turquía.

**El miembro trabajador de Níger** señaló que conviene analizar este caso de forma lúcida en vista del contexto en el cual se han cometido las diferentes violaciones. Si bien dichas violaciones son consecuencia del intento de golpe de Estado de julio de 2016, cabe apreciar los hechos de otra forma. Todo intento de toma del poder por las armas es condenable puesto que abre el camino a todo tipo de abusos y violaciones, incluido el de la libertad sindical. Con respecto a los hechos en Turquía, la OIT debería prestar su asistencia técnica para reforzar el diálogo social entre el Gobierno y los interlocutores sociales. Cabe esperar que los representantes de los trabajadores y empleadores turcos estén en condiciones de indicar en la próxima reunión de la Conferencia que la situación ha vuelto a la normalidad. Este desafío está a su alcance.

**La miembro trabajadora de Brasil** expresó su sincera solidaridad con los trabajadores de Turquía, habida cuenta de la inestabilidad política existente en el país que puede ser perjudicial para la democracia y para el movimiento sindical. Ante las sistemáticas y reiteradas violaciones del Convenio, cabe citar al Comité de Libertad Sindical que señala que «uno de los principios fundamentales de la libertad sindical es que los trabajadores gocen de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo — tales como despido, descenso de grado, traslado y otras medidas perjudiciales». Ahora bien, en el caso examinado, el Estado viene cometiendo todo tipo de violaciones contra los sindicatos y sus dirigentes: persecuciones, despidos injustificados e incluso detenciones y arrestos arbitrarios. La faceta más cruel de las violaciones cometidas son las

detenciones y los arrestos ya que se cercena la libertad del ser humano. Encarcelar a una persona por sus convicciones y prácticas político sindicales constituye ciertamente una de las formas más perversas de persecución y viola los tratados internacionales de derechos humanos. Sólo en el año 2016, al menos 292 miembros de la KESK fueron arrestados por fuerzas de seguridad del Gobierno y todas las acusaciones tienen como punto de partida la actuación sindical. No se aseguran los derechos ni garantías mínimos de los trabajadores contra actos antisindicales por parte del Gobierno, violando no sólo este Convenio sino también el Convenio núm. 87. La oradora instó al Gobierno a que revocara el estado de emergencia y sus decretos, restableciendo la normalidad democrática.

**El miembro trabajador de Suecia** haciendo uso de la palabra en nombre de los sindicatos de los países nórdicos, señaló que la protección de los representantes de los trabajadores contra actos perjudiciales, incluidos los despidos, se vio afectada por el fallido intento de golpe de Estado y la declaración de un estado de emergencia. Esto es especialmente válido en el caso de los funcionarios públicos. El estado de emergencia sigue en vigor. El Gobierno promulgó al menos 23 decretos, la mayoría para despedir a funcionarios públicos y dar más poderes al Gobierno, a la policía y a los militares que, según la reciente declaración del Ministro del Interior, dio lugar a la detención de 113 000 personas. Asimismo, más de 138 000 funcionarios públicos fueron suspendidos o despedidos sin una investigación o la posibilidad de impugnación judicial, muchos de ellos representantes de los trabajadores. Mediante el decreto núm. 685, de enero de 2017, el Gobierno estableció, por un período de dos años, una comisión de investigación de las medidas adoptadas durante el estado de emergencia, con el mandato de examinar los despidos. Si sólo la mitad de los funcionarios públicos despedidos presentaran una solicitud, sería necesario que la mencionada Comisión examinara más de 100 expedientes al día para completar su trabajo dentro del tiempo asignado. El orador insta a la Comisión a que adopte conclusiones claras, solicitando al Gobierno que vuelva al Estado de derecho y que prevea un mecanismo de reparación eficaz para los miles de funcionarios públicos y de representantes de los trabajadores que fueron despedidos de manera improcedente.

**El representante gubernamental** recordó que 248 personas fueron asesinadas y más de 2 000 heridas, en su mayoría civiles, durante el intento de golpe de Estado de 2006. La Organización Terrorista Fetullah Gulen (FETO), que estaba detrás del intento de golpe de estado había infiltrado las fuerzas armadas turcas, la policía, el poder judicial, las instituciones educacionales y la administración pública en todos los niveles y había formado una estructura paralela al Estado con el fin de derrocar al Gobierno elegido y adueñarse del Estado mediante la utilización de todos los medios, incluidos las amenazas, el chantaje, la coerción, la violencia y los asesinatos. Si hubieran logrado su odioso intento en la noche del 15 de julio de 2016, no hay duda de que habría habido muchos miles de ejecuciones de parte de los autores del intento de golpe y ahora la discusión de esta comisión se referiría a asesinatos en lugar de despidos. Lamentablemente, Turquía no sólo se enfrenta a la amenaza que supone FETO, sino también otras organizaciones terroristas como el Estado Islámico de Irak y el Levante (DÁESH o EIIL), y el Partido de los Trabajadores de Kurdistan (PKK). Tras el intento de golpe fallido, el Consejo de Ministros declaró el estado de emergencia a partir del 21 julio de 2016 de conformidad con el artículo 120 de la Constitución de Turquía. Con arreglo al artículo 129 de la Constitución, los funcionarios públicos tienen la obligación de desempeñar sus funciones siendo leales a ésta y a las leyes vigentes. Se les exige lo mismo en virtud de la Ley de Funcionarios Públicos núm. 657. El artículo 125 de esta ley establece que obrar en complicidad con organizaciones terroristas, prestarles ayuda, usar medios y recursos

públicos o ponerlos a su disposición para ayudarlas o hacer propaganda a favor de éstas es un acto que se castiga con el despido. El artículo 137 de la ley considera la suspensión durante una investigación como una precaución administrativa. La lucha contra el terrorismo y contra los autores del intento de golpe, que pretendía anular los derechos y libertades fundamentales y el libre orden democrático establecido, se lleva a cabo de manera compatible con el derecho internacional y la legislación nacional. Turquía recurrió al artículo 15 del Convenio europeo de derechos humanos, en virtud del cual, cualquier alta parte contratante puede adoptar medidas que suspendan las obligaciones que le impone dicho convenio en tiempo de guerra u otra emergencia pública que constituya una amenaza para la existencia de la nación. El intento de golpe de estado representa una amenaza grave y verdadera, no sólo para el orden democrático constitucional, sino también para la seguridad nacional. Por tanto, es necesaria la adopción, con carácter de urgencia, de medidas extraordinarias para eliminar la amenaza. La espera de meses o años para obtener los resultados de las investigaciones, no es una opción tras el intento de golpe de estado sangriento ante el inminente peligro para la seguridad nacional y, en consecuencia, es necesario que se despidan de inmediato a asociados y miembros conocidos de las organizaciones terroristas. Si bien existen aún amenazas de nuevos intentos de derrocar al Gobierno, éste estableció una comisión para examinar el estado en que se encuentran las decisiones relativas a la emergencia. Esta comisión examinará los despidos de los funcionarios públicos que alegaron que fueron despedidos de manera improcedente por un decreto con fuerza de ley. Aquellos que fueron despedidos por una decisión administrativa tienen el derecho de apelar a los tribunales administrativos. Los miembros de la comisión ya han sido nombrados. Comenzará a funcionar en cuanto establezca sus principios y métodos de trabajo. No obstante, la comisión comenzará a recibir solicitudes antes del 23 de julio de 2017. Las decisiones de la comisión estarán sujetas a revisión judicial, siendo el último recurso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Concluye instando a los miembros de la Comisión y a la comunidad internacional a que trate de sentir empatía hacia el pueblo turco y destaca que el derecho de sindicación y de protección contra la discriminación antisindical está garantizado por la Constitución y la legislación laboral. Tanto los sindicatos como los trabajadores cuentan con medios judiciales para impugnar actos discriminatorios. En virtud del Código Penal, en particular de sus artículos 118 y 135, los actos de discriminación antisindical por parte de los empleadores se consideran como delitos sancionables con uno a tres años de reclusión. Además, la legislación laboral prevé la indemnización y la reincorporación.

**Los miembros empleadores** agradecieron la información proporcionada por el representante gubernamental y solicitaron al Gobierno que la remitiera cuanto antes a la Comisión de Expertos.

**Los miembros trabajadores** insistieron en que la gravedad y el carácter sistemático de las infracciones cometidas contra los representantes de los trabajadores en Turquía son extremadamente preocupantes. La suspensión *de facto* de las instituciones democráticas y el Estado de derecho es inadmisibles y evoca los años de los gobiernos militares en Turquía. El Gobierno debe retomar urgentemente la senda de la democracia. La declaración del estado de emergencia no le da carta blanca para incumplir todas sus obligaciones internacionales. Sin Estado de derecho ni garantías procesales, no puede haber una protección genuina para los representantes de los trabajadores. En el debate de la Comisión quedó demostrado que el Gobierno dirige ataques expresamente contra los representantes de los trabajadores en el marco de la purga de la oposición. Los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que no renueve el estado de emergencia en julio de 2017 y que se abstenga de adoptar

cualquier otro decreto que provoque detenciones arbitrarias y despidos de representantes sindicales. Quienes están detenidos o encarcelados por representar a los trabajadores y defender sus derechos deben ser puestos en libertad sin condiciones e indemnizados, en particular Nuriye Gülmen y Semih Özakça, que nunca han cometido un delito. Ellos son la voz de muchos otros que no se atreven a hablar por miedo a sufrir represalias, contra ellos mismos o sus familias. Se ha abusado del estado de emergencia para despedir y trasladar de su lugar de trabajo a los representantes de los trabajadores de manera sistemática. Los representantes de los trabajadores que han sido despedidos o trasladados a la fuerza deben ser reincorporados sin mayor dilación. Toda persona sospechosa de haber cometido un acto de terrorismo debe ser denunciada penalmente, y deben iniciarse las diligencias judiciales correspondientes. Sin embargo, las acusaciones no pueden ser un medio para victimizar a todo el sector público. Además, el Gobierno debe subsanar la falta de protección contra represalias antes del reconocimiento oficial de un sindicato. Las disposiciones legislativas que protegen a los representantes de los trabajadores de las prácticas perjudiciales basadas en su condición, sus actividades como representantes de los trabajadores, su afiliación sindical o su participación en actividades sindicales deben observarse también durante el tiempo que dure la tramitación del reconocimiento oficial del sindicato. Tras recordar que el presidente de Amnistía Internacional, Tanner Kilic, fue encausado recientemente por pertenecer a una organización terrorista y puesto en prisión preventiva, los miembros trabajadores exigieron su liberación y pidieron al Gobierno que restablezca los derechos laborales fundamentales, en particular la protección de los representantes de los trabajadores.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión expresó su preocupación por las alegaciones en relación con el despido y la detención de representantes de los trabajadores. Tomó asimismo nota de que, en su última memoria presentada a la Comisión de Expertos, el Gobierno no respondió a las alegaciones de los sindicatos.

Teniendo en cuenta la discusión, la Comisión pidió al Gobierno de Turquía que:

- garantice que los representantes de los trabajadores en la empresa gocen de protección contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluidos el despido y la detención en razón de su condición de representantes de los trabajadores o de sus actividades como tales, siempre que éstos actúen de conformidad con las leyes o los convenios colectivos vigentes u otros acuerdos, en particular durante situaciones de emergencia, y
- responda a las alegaciones de los sindicatos relativas a despidos, detenciones y discriminación contra los representantes de los trabajadores tras la proclamación del estado de emergencia.

La Comisión pidió al Gobierno que proporcione a la Comisión de Expertos información detallada en respuesta a estas conclusiones para que sea examinada en su próxima reunión en noviembre de 2017.

---

### Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

#### ZAMBIA (ratificación: 1976)

Un representante gubernamental declaró que Zambia interviene con mucho gusto en el diálogo sobre la aplicación del Convenio. Con respecto a la edad de terminación de la educación obligatoria, indicó que se estaban celebrando consultas para revisar la Ley de Educación de 2011, que definirá la edad escolar básica y la vinculará con la edad

mínima para el empleo en Zambia. La Comisión de Expertos será debidamente notificada una vez concluyan las consultas y la revisión de la ley. En lo relativo a la determinación del trabajo peligroso, afirmó que el instrumento legislativo núm. 121 de 2013 sobre la prohibición del empleo de jóvenes y niños (trabajo peligroso) proscribió el empleo de niños y jóvenes de menos de 18 años en trabajos peligrosos, y su artículo 3, 2) contiene una lista de 31 tipos de trabajos peligrosos prohibidos a los niños y los jóvenes. Se ha creado un Comité nacional permanente interministerial sobre trabajo infantil, compuesto por ministerios del Gobierno, empleadores, sindicatos y la sociedad civil, para supervisar las actividades de trabajo infantil así como la aplicación del instrumento legislativo y demás legislación pertinente. Ha comenzado a hacerse el seguimiento de la observancia del instrumento legislativo, que se ha delegado en los comités de distrito sobre el trabajo infantil. También se está trabajando en la elaboración de modalidades para recoger estadísticas sobre el número y la naturaleza de las infracciones notificadas y las sanciones impuestas. Debido a que en determinadas zonas geográficas son los jefes tradicionales los que ostentan la autoridad de la comunidad, esos líderes también intervienen en la ejecución de las actividades sobre el trabajo infantil. Se solicitó a la OIT que facilite con carácter continuo asistencia técnica y creación de capacidad para mejorar las actividades de los comités de distrito sobre el trabajo infantil a fin de reducir el trabajo infantil y reforzar la capacidad del cuerpo de inspección del trabajo para vigilar dicho trabajo, especialmente en la economía informal, y con ello multiplicar los esfuerzos consagrados a cumplir las obligaciones en el marco del Convenio. En conclusión, el orador especificó las medidas adoptadas o previstas en relación con la aplicación del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), entre ellas: la adopción de un marco general jurídico e institucional para hacer frente a los problemas relacionados con la lucha contra las peores formas de trabajo infantil; la creación de una unidad especializada en la Fiscalía Nacional competente para tratar casos de violencia de género, perseguir todos los casos de venta y de trata de niños y proporcionar orientación profesional a los órganos encargados de hacer cumplir la ley para asegurar que las investigaciones sean exhaustivas; la presencia física de integrantes de la Fiscalía Nacional en todos los centros provinciales a fin de velar por que todos los delitos se enjuicien eficazmente y en debido tiempo; el aumento de la partida presupuestaria para orden público y seguridad del 3,5 por ciento en 2016 al 3,6 por ciento; y la elaboración de una base de datos que proporcione información estadística sobre el número de infracciones notificadas, las investigaciones y procesamientos llevados a cabo y las sanciones penales aplicadas por los delitos relacionados con la trata de niños menores de 18 años.

Los miembros trabajadores subrayaron la particular repercusión que tiene examinar un caso relativo a un instrumento que aborda el trabajo infantil en este día de celebración del Día mundial contra el trabajo infantil. La eliminación del trabajo infantil constituye una de las preocupaciones principales de la Organización, ya desde su creación, y es necesario seguir luchando siempre con fuerza contra la explotación económica de los niños. El Convenio obliga a los Estados que lo han ratificado a definir una edad mínima de admisión en el empleo o el trabajo, que no puede ser inferior a la edad en la que termina la escolaridad obligatoria, y nunca antes de los 15 años. La escolaridad obligatoria es uno de los mejores medios para luchar contra el trabajo infantil. Sin embargo, la legislación zambiana no fija la edad en la que acaba la escolaridad obligatoria. El hecho de que el Gobierno haya comunicado que se está revisando la legislación pertinente es algo bueno. No obstante, la legislación actualmente en vigor ya ofrece al ministro competente la posibilidad de adoptar un reglamento que fije la

edad de escolaridad obligatoria. De haberse elegido esta opción, se habría podido evitar el largo proceso legislativo de revisión de la Ley de Educación y de la política en materia de educación y así asegurar más rápidamente la conformidad con el Convenio. Es necesario pues que el Gobierno ponga de conformidad su legislación con esta disposición en la mayor brevedad para poder garantizar luego que, en la práctica, todos los niños puedan efectivamente recibir una enseñanza hasta la edad de 15 años. Para ello, se debe alentar al Gobierno a proseguir la reforma de su política de educación y a aplicarla de manera urgente. Si esto no se hace rápidamente, el riesgo de que los niños acaben trabajando prematuramente es grande. Sobre este punto, cabe observar que la Comisión de Expertos lleva señalando este punto de la conformidad de la legislación desde 2002 y que esta Comisión también examinó esta problemática en 2008. El Gobierno ha prometido en varias ocasiones resolver rápidamente esta cuestión pero no se observan progresos. Ha llegado el momento de que el Gobierno aplique estas reformas lo más rápidamente posible. En cuanto a la obligación de establecer, de concierto con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, una lista de trabajos peligrosos prohibidos a los niños menores de 18 años, los miembros trabajadores acogieron con agrado la adopción en 2013 del instrumento legislativo núm. 121. Como lo subrayó la Comisión de Expertos, ahora es necesario que el Gobierno comunique información sobre la aplicación práctica de este texto. A este respecto, cabe felicitar por las primeras informaciones proporcionadas por el representante gubernamental y alentar al Gobierno a seguir movilizando todos los medios necesarios para detectar y sancionar las infracciones a la legislación y recopilar la información pertinente. Sobre esta cuestión conviene recordar que la inspección del trabajo juega un papel esencial en la lucha contra el trabajo infantil al detectar las infracciones y sancionar a los responsables de las mismas. El Gobierno declara que se han reforzado los servicios de inspección pero, en la práctica, estos esfuerzos no parecen suficientes a juzgar por la cifra de 1 215 301 niños que trabajan mencionada por la Comisión de Expertos. Según otras fuentes, en 2013, el número de niños que trabajaban era de 992 722 y en 2005, de 825 246. Estos datos revelan un aumento del trabajo infantil y es improbable que el Gobierno haya estado en condiciones desde 2012 de reducir radicalmente el número colosal de niños que trabajan. Así pues sería útil disponer de estadísticas actualizadas. Por consiguiente, es urgente e indispensable que el Gobierno tome medidas enérgicas para reforzar drásticamente todas las iniciativas emprendidas para apoyar a los servicios de inspección de manera que pueda abordar el fenómeno del trabajo infantil en la economía informal. Los miembros trabajadores concluyeron subrayando que el Gobierno no puede seguir demorándose y debe tomar las medidas necesarias para poner su legislación y su práctica de conformidad con el Convenio. Debe intensificar drásticamente sus esfuerzos y mantenerlos a largo plazo.

**Los miembros empleadores** subrayaron que la erradicación del trabajo infantil es una obligación de derecho internacional, basada en el deber moral fundamental de los tres mandantes de la Organización. El trabajo infantil es un fenómeno ligado a factores históricos, económicos y culturales que trasciende la mera cuestión del empleo. Para su erradicación hace falta que se impliquen todos los componentes de la sociedad, y los miembros de la Organización deben apoyar y estimular los numerosos esfuerzos realizados por Zambia a este respecto. Este caso se puede considerar un caso de progreso. Efectivamente, el Gobierno se propone revisar la Ley de Educación para establecer una edad de comienzo y de terminación de la escolarización obligatoria. Cabe esperar que esta revisión permitirá asegurar la conformidad con el Convenio. Además, el Gobierno ha adoptado el instrumento legislativo núm. 121 que

contiene una lista de 31 tipos de trabajos peligrosos prohibidos a los niños y adolescentes menores de 18 años. Finalmente, con respecto a la inspección del trabajo, algunas provincias han adoptado programas activos de lucha contra el trabajo infantil que consisten concretamente en sensibilizar a los padres, los agricultores y los empleadores sobre la temática del trabajo infantil y los trabajos peligrosos. En el marco de estos programas, más de 5 000 niños han sido retirados del trabajo e integrados en centros escolares. Además, se ha impartido formación a más de 11 000 docentes. Cabe también tomar debida nota de la creación del Comité nacional permanente interministerial sobre trabajo infantil, así como del aumento del número de funcionarios contratados en los distritos para reforzar la inspección y de los controles llevados a cabo por la inspección que han permitido confirmar la existencia del trabajo peligroso de los niños en la pequeña minería, la agricultura, el trabajo doméstico, los sectores del comercio y, de manera general, en la economía informal. Para concluir, los miembros empleadores consideraron que este Convenio no es una simple declaración de ideales. Se trata de un instrumento realista y flexible que todos los países pueden ratificar y aplicar en interés de la salud de los niños e igualmente con miras a un desarrollo económico eficaz que es beneficioso para todos los mandantes de la Organización.

**El miembro trabajador de Zambia** señaló que comparte las preocupaciones planteadas por la Comisión de Expertos, pero reconoce al mismo tiempo los avances conseguidos por el Gobierno. El problema del trabajo infantil y la trata de niños tiene sus principales raíces en la pobreza, que afecta al 60 por ciento de la población en Zambia. Además, si bien se calcula que la economía informal representa alrededor del 84 por ciento de la economía, es probable que llegue hasta el 89 por ciento. En este país la pobreza es principalmente un fenómeno característico de zonas rurales remotas; por ese motivo la Comisión de Expertos informó sobre el elevado índice de trabajo infantil en las zonas rurales. El orador dijo que comparte la visión de la Comisión de Expertos en cuanto a los peligros que enfrentan los niños que no gozan de protección para impedir su incorporación prematura al mercado de trabajo, peligros que son reales, exasperantes y se agudizan cada vez más, pero que, sin lugar a dudas, es posible superar. Los niños menores de 18 años trabajan en granjas, plantaciones y minas, y están expuestos a los graves riesgos que suponen los productos químicos, los plaguicidas y otros peligros. Estos riesgos constituyen una amenaza para su salud y para su pleno y adecuado desarrollo físico y fisiológico. A este respecto, los trabajadores de Zambia se oponen firmemente al trabajo infantil y colaboran activamente con la OIT y los interlocutores sociales en programas de concienciación sobre el trabajo infantil, en particular en zonas rurales. El orador instó al Gobierno a que se centre en la política en materia de enseñanza primaria gratuita puesto que la educación es la clave para resolver el problema del trabajo infantil. Es necesario que el Gobierno amplíe sus gastos en educación. Es fundamental establecer un amplio sistema escolar, que debería facilitar una clara transición del colegio al trabajo, para garantizar que los niños acudan al colegio y no estén en casa o en un empleo informal. Deberían ampliarse los programas de bienestar social, comprendidos los programas de alimentación escolar, y debería proporcionarse material didáctico en los colegios públicos. Estas medidas contribuirían además a reducir los índices de absentismo y abandono escolar. El orador instó también al Gobierno a que vele por que los maestros estén motivados, reciban el respaldo necesario y se movilicen para luchar contra el trabajo infantil. Comparte asimismo la preocupación planteada en el informe de la Comisión de Expertos sobre la falta de una definición clara de «la edad escolar básica» en la legislación de Zambia. Esta legislación debe-

ría proporcionar también definiciones claras de los términos «niño», «joven» y «edad para la matrícula nacional». Por último, es esencial la armonización normativa con objeto de garantizar que los distintos departamentos públicos que se ocupan del bienestar infantil, en particular los órganos encargados de la salud y la educación, colaboren para abordar las preocupaciones relativas al trabajo infantil.

**La miembro gubernamental de Swazilandia**, haciendo uso de la palabra en nombre de los Estados miembros de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (SADC), reconoció los esfuerzos del Gobierno de Zambia para dar pleno cumplimiento al Convenio. Alentó a un diálogo social significativo y constructivo entre las partes implicadas en garantizar el pleno cumplimiento del Convenio. En un esfuerzo por maximizar el cumplimiento de los instrumentos de la OIT, a través de la armonización de la legislación nacional con las normas pertinentes en materia laboral, los Estados miembros de la SADC solicitan a la OIT que siga prestando asistencia técnica como parte de los esfuerzos dirigidos al desarrollo socioeconómico de Zambia. Los Estados miembros de la SADC están comprometidos con la promoción de las normas internacionales del trabajo a través de medios de aplicación subregionales, incluidos los protocolos y las políticas regionales, como por ejemplo el Protocolo del empleo y del sector laboral de la SADC, la Agenda del trabajo decente de la SADC y el Plan de desarrollo estratégico indicativo regional. Esos protocolos y políticas regionales obligan a los Estados miembros de la SADC a proporcionar información actualizada sobre los esfuerzos realizados para dar cumplimiento a los convenios internacionales del trabajo, tanto en la legislación como en la práctica, y sobre la manera en que se concretan en iniciativas y políticas estratégicas nacionales de trabajo decente. El orador concluyó expresando la esperanza de que se brinde a Zambia la oportunidad y el espacio, así como la asistencia técnica, necesarios para finalizar su consideración de los comentarios formulados por la Comisión de Expertos acerca del pleno cumplimiento del Convenio.

**El miembro trabajador de Zimbabue** expresó su preocupación sobre la situación del trabajo infantil en Zambia señalada por la Comisión de Expertos. El Gobierno y sus asociados para el desarrollo adoptaron distintas medidas para remediar el problema del trabajo infantil, como la prestación de asistencia técnica; sin embargo, éstas han tenido poco éxito. El orador se mostró especialmente preocupado porque, a pesar del notable crecimiento económico de Zambia, sus indicadores de desarrollo humano dejan mucho que desear, según datos del informe del país de 2015 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Aunque es uno de los cinco países de la SADC mejor clasificados en competitividad de las empresas, se sitúa entre los últimos cinco puestos en desarrollo humano, y sus elevadas tasas de pobreza persisten a pesar del crecimiento del PIB. En Zambia también es elevada la desigualdad: el 20 por ciento de los hogares asume un 60 por ciento del gasto total, mientras que el 80 por ciento más pobre asume el 40 por ciento restante, según datos de las Naciones Unidas. Los hogares más pobres tienen que gastar el 66 por ciento de sus ingresos en comida, mientras que los hogares más pudientes gastan sólo el 34 por ciento. En cuanto a la educación, las Naciones Unidas han señalado que la tasa de abandono de la escuela primaria es del 47 por ciento, lo cual supone un futuro sombrío para gran parte de los niños de Zambia. Los niños que no van a la escuela tienen que ganarse la vida de alguna forma y, por ello, quedan atrapados en el trabajo infantil. Además, la denegación del derecho de los niños a una educación accesible y asequible crea un círculo vicioso de pobreza, que es necesario romper aumentando las posibilidades de que tengan un buen desarrollo físico, mental, cultural y social, de manera que puedan contribuir efectivamente a la construcción del país cuando

sean adultos. Pese a que la comunidad mundial ha reconocido hace mucho tiempo que el trabajo infantil representa un peligro para el bienestar, la preservación y la prosperidad de las sociedades y la humanidad, los países de la región aún intentan vencer ese problema. Por estas razones, el orador pidió al Gobierno que adopte medidas urgentes para erradicar el trabajo infantil y, en su búsqueda de crecimiento económico, procure brindar trabajo y salarios dignos a los trabajadores y sus familias para que puedan mandar a sus hijos a la escuela. El Gobierno de Zambia debe fortalecer su voluntad política para estar a la altura de la inversión en desarrollo social realizada por sus antepasados.

**La miembro gubernamental de Suiza** recordó que hay un proceso en curso para revisar la legislación en materia de educación y alentó al Gobierno a que fije la edad de escolaridad obligatoria de manera clara y con arreglo a las exigencias del Convenio. Asimismo, saludó la creación del Comité nacional permanente interministerial sobre trabajo infantil y expresó su deseo de que la cantidad de niños que trabajan disminuya rápidamente. Aún deben adoptarse otras medidas de protección, en particular en el ámbito de la lucha contra la trata de niños. Los responsables de tales actos deben ser enjuiciados. La oradora tomó nota del aumento del número de inspectores laborales, y alentó al Gobierno a que elabore una estrategia para hacer efectiva la protección de los niños que trabajan en la economía informal.

**El miembro trabajador de Nigeria**, haciendo uso de la palabra en nombre de los sindicatos de la Organización de Sindicatos de África Occidental (OTUWA), recordó los comentarios de la Comisión de Expertos, según los cuales, a pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno para luchar contra el trabajo infantil, los resultados no han sido satisfactorios. En África Occidental, es habitual que los niños trabajen, en lugar de asistir a la escuela, menoscabando su derecho a un desarrollo pleno y solidario. En este sentido, insta al Gobierno a que siga incluyendo a los grupos de interés — sindicatos, empleadores, padres y organizaciones de la sociedad civil — en la lucha contra el trabajo infantil. Es esencial sacar a los niños de los lugares de trabajo y hacer que asistan a las escuelas y participen en los programas que apoyan el aprendizaje, siendo de utilidad, a tal efecto, la promoción de la asistencia a la escuela. También debería instarse al Gobierno a prever un marco jurídico adecuado que prohíba el trabajo infantil, respaldado por un sólido sistema de medidas coercitivas. En tal sentido, es fundamental fortalecer la inspección del trabajo y garantizar la aplicación de sanciones a los autores de este delito. Por último, el orador destacó que el trabajo infantil está muy extendido en las actividades de la cadena de suministro e instó al Gobierno a trabajar con la asociación de empleadores para proseguir y garantizar la diligencia debida en sus cadenas de suministro. Esto supone especialmente un desafío para la economía informal. En consecuencia, es muy importante que el Gobierno elabore y aplique programas que apoyen la transición de la economía informal a la economía formal.

**La miembro gubernamental de Zimbabue** apoyó las declaraciones del representante gubernamental y del miembro gubernamental de Swazilandia. La región del África Meridional ha intensificado la lucha contra el trabajo infantil mediante el desarrollo y la implementación del Código de la SADC sobre el Trabajo Infantil. El esfuerzo realizado por Zambia en la lucha contra el trabajo infantil, principalmente su compromiso para revisar la Ley de Educación, el establecimiento del Comité nacional permanente interministerial sobre trabajo infantil, que también incluye a las partes interesadas de la sociedad civil, y la participación de los jefes tradicionales a nivel comunitario en la lucha contra el trabajo infantil son loables. Aunque se están llevando a cabo consultas con respecto a la revisión de la

Ley de Educación, se alentó a los interlocutores tripartitos de Zambia a continuar el diálogo con el fin de acelerar el proceso. La oradora pidió que la Oficina proporcione apoyo técnico continuo al Gobierno con el objeto de elaborar una base de datos nacional para el seguimiento del trabajo infantil. Además, señaló que fortalecer la colaboración a nivel nacional mediante la participación de los mandantes tripartitos podría ser vital para la eliminación del trabajo infantil en Zambia.

**El representante gubernamental** dio las gracias a todos los participantes en la discusión y tomó nota de las observaciones realizadas por las diversas partes interesadas. Asimismo, tomó nota de que, según la Comisión de Expertos, no se han realizado suficientes progresos y a este respecto garantizó a esta Comisión que el Gobierno haría todo lo posible para examinar las cuestiones puestas de relieve, especialmente la necesidad de proporcionar más información sobre los esfuerzos realizados para eliminar el trabajo infantil y garantizar las consultas y la cooperación con las partes interesadas sobre todas las medidas adoptadas.

**Los miembros empleadores** subrayaron que, pese a los esfuerzos realizados para combatir el trabajo infantil en el mundo, en particular en materia legislativa, muchos niños siguen trabajando, principalmente en la economía informal, a menudo en condiciones difíciles. Frente a este problema complejo, los avances son demasiado lentos y conviene recordar que los mandantes de la OIT tienen la responsabilidad colectiva de garantizar que, en el siglo XXI, se respeten los derechos sociales fundamentales en todos los Estados Miembros. A este respecto, los miembros empleadores acogieron con satisfacción los esfuerzos realizados y las diversas iniciativas adoptadas por el Gobierno de Zambia para erradicar el trabajo infantil. Sin embargo, es necesario seguir adoptando medidas preventivas y correctivas de carácter permanente y el Gobierno debe proseguir sus esfuerzos y, en particular: tomar todas las medidas necesarias para adoptar en un futuro cercano una versión revisada de la Ley de Educación en la que se defina la edad de inicio de la escolaridad obligatoria en la enseñanza primaria y se determine que la edad de 15 años sea aquella en la que cesa dicha obligación de manera que coincida con la edad mínima de admisión al empleo o el trabajo; proporcionar datos relativos a la aplicación práctica del instrumento legislativo núm. 121, entre ellos estadísticas sobre el número y el tipo de infracciones observadas y sanciones impuestas; garantizar que, en la práctica, no haya ningún niño menor de 15 años que trabaje; impartir una enseñanza gratuita y obligatoria a todos los niños, teniendo en cuenta las necesidades particulares de las niñas y de otros niños vulnerables; reforzar las actividades de los comités de distrito de lucha contra el trabajo infantil, al tiempo que se mantiene la capacidad y se amplía el campo de acción de la inspección del trabajo, sobre todo en la economía informal. El Gobierno deberá continuar facilitando información sobre las medidas adoptadas en estas distintas esferas y los resultados obtenidos.

**Los miembros trabajadores** recordaron que la erradicación del trabajo infantil, a la que contribuye el Convenio, figura entre los objetivos más importantes de la OIT. Por consiguiente, conviene prestarle una atención particular y obtener un compromiso firme y férreo del Gobierno para trabajar en pos de esta erradicación en un futuro cercano. Los miembros trabajadores reconocieron algunos avances, pero señalaron con asombro y preocupación que los miembros empleadores han considerado que este es un caso de progreso cuando en realidad cerca de 1 millón de niños trabajan de manera prematura en este país, cuya población total es de 15 millones de personas. Para abolir el trabajo infantil a corto plazo, el Gobierno deberá armonizar su legislación con el Convenio estableciendo que la edad de 15 años sea aquella en la que cesa la obligación escolar. A

tal efecto, un reglamento del ministro competente permitiría evitar tener que esperar el final del proceso legislativo de revisión de la Ley de Educación. Del mismo modo, conviene seguir reformando la política de educación para garantizar eficazmente que todos los niños tengan acceso a la obligación escolar hasta la edad de 15 años. En el marco de la reforma legislativa en curso, también es necesario prestar atención particular al trabajo de los niños en las pequeñas estructuras mineras, la agricultura, el servicio doméstico, el comercio y, de manera más general, en la economía informal. Alentó al Gobierno a que proporcione más información relativos a la aplicación práctica del instrumento legislativo núm. 121, entre ellos estadísticas sobre el número y el tipo de infracciones observadas y de sanciones impuestas. Asimismo, deberá dotar a la inspección del trabajo de todos los medios humanos y materiales necesarios, así como de todas las competencias jurídicas y operativas, para luchar eficazmente contra este flagelo. También pidió al Gobierno que mantenga actualizadas las estadísticas relativas al trabajo infantil y que las comunique a la Comisión de Expertos. Esto permitirá tener una idea clara y objetiva de la evolución de la situación. Por último, los miembros trabajadores invitaron al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT para aplicar todas estas recomendaciones.

### **Conclusiones**

**La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.**

**Al tiempo que tuvo en cuenta la evolución legislativa de este caso, la Comisión subrayó la necesidad de que el Gobierno prosiga sus esfuerzos para luchar contra la elevada incidencia del trabajo infantil y para seguir una política de educación que esté en consonancia con la edad mínima aceptada de admisión al empleo en conformidad con el Convenio núm. 138, que en el caso de Zambia es de 15 años.**

**La Comisión tomó nota con preocupación de que la legislación nacional no define la edad de escolarización ni la edad de finalización de la educación obligatoria.**

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

- **redoble sus esfuerzos para asegurar la eliminación del trabajo infantil, también en condiciones peligrosas, en los sectores tanto formal como informal de la economía;**
- **tome las medidas necesarias para velar por que la Ley de Educación modificada fije la edad de finalización de la educación obligatoria en 15 años y se aplique efectivamente en la práctica sin más demora;**
- **facilite información detallada sobre la aplicación en la práctica del instrumento legislativo núm. 121, de 2013, sobre la prohibición del empleo de niños y jóvenes (trabajos peligrosos), incluidas estadísticas sobre el número y la naturaleza de las infracciones notificadas y las sanciones impuestas;**
- **refuerce la capacidad de los comités de distrito sobre el trabajo infantil y de la inspección del trabajo, en particular en relación con la minería de pequeña escala, la agricultura, el trabajo doméstico y la economía informal, y**
- **realice un seguimiento de las necesidades especiales de las niñas y otras personas vulnerables y les preste especial atención.**

**La Comisión pidió al Gobierno que recurra a la asistencia técnica de la OIT para asegurar la aplicación plena y efectiva de este Convenio fundamental, incluida la adopción de un plan de acción con plazos establecidos a fin de hacer frente a las cuestiones planteadas durante la discusión, y a que informe sobre las medidas adoptadas a la Comisión de Expertos para su examen en su próxima reunión, que se celebrará en 2017.**



Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

EL SALVADOR (ratificación: 1995)

Una representante gubernamental enfatizó su compromiso con el cumplimiento de los convenios internacionales ratificados. Declaró que, en seguimiento a las observaciones de la Comisión de Expertos y a las recomendaciones de la misión de mediación relativas al funcionamiento del Consejo Superior del Trabajo (CST), el 1.º de mayo de 2017, el Gobierno le solicitó a las federaciones y confederaciones sindicales, legalmente inscritas, que presentaran sus propuestas de representantes del sector trabajador ante el CST. Informó que, entre el 12 y el 17 de mayo de 2017, el Gobierno recibió tres propuestas. La primera constaba de ocho miembros propietarios y sus respectivos suplentes, fue presentada por ocho federaciones y una confederación que agrupan 39 sindicatos con un total de 19 107 afiliados. La segunda constaba de ocho miembros propietarios y sus respectivos suplentes, fue presentada por 18 federaciones y dos confederaciones que agrupan 197 sindicatos con un total de 108 779 afiliados. Por último, la tercera constaba de un miembro propietario y su respectivo suplente y fue presentada por una confederación y 15 sindicatos con un total de 4 130 afiliados. Hizo referencia a la sentencia pronunciada por la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el año 2016, en el proceso de amparo núm. 951-2013. La representación del sector trabajador en el CST queda conformada por ocho representantes propietarios y sus respectivos suplentes, cinco de éstos figuraban en la primera propuesta, dos en la segunda y uno en la tercera. Los miembros del sector trabajador, juramentados el 29 de mayo de 2017, representan 251 de los 445 sindicatos activos (aproximadamente un 56 por ciento), 131 926 afiliados de los 253 139 inscritos en los registros (aproximadamente un 51 por ciento). Observó que ninguna de las organizaciones querellantes en el caso núm. 3054 presentó propuestas para el CST. Añadió que las organizaciones empresariales solicitaron una prórroga de treinta días, a partir del 17 de mayo de 2017, para consultar a sus afiliadas. El Presidente de la República ya designó a los ocho miembros del sector gubernamental. Próximamente, se convocará la primera sesión del CST. En atención a las observaciones de la Comisión de Expertos concernientes a la promoción del tripartismo y del diálogo social, informó que los cinco entes tripartitos y las 17 instituciones autónomas están funcionando. En particular, se refirió al mandato del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), del Fondo Social para la Vivienda de El Salvador (FSV) y del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). También informó respecto del proceso de nombramiento de los representantes ante el Consejo Nacional de Salario Mínimo (CNSM). Lamentó que el sector empleador representado por la ANEP no participara en el CNSM, por estar en desacuerdo con los resultados de las elecciones respecto de los representantes del sector trabajador, pese a haber sido electos sus representantes de forma democrática y legal. Concluyó reiterando el compromiso de su Gobierno con el diálogo social, el cumplimiento de los convenios internacionales y la justicia social, convencida de que las transformaciones sociales a las que se aspiran y por las que se está trabajando, sólo se podrán concretizar con la participación activa de todos los sectores sociales.

Los miembros empleadores agradecieron las informaciones brindadas por el Gobierno, recordaron que el cumplimiento del Convenio, ratificado por El Salvador en 1995, no ha sido objeto de examen por la Comisión, contrariamente al Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) que lo fue en 2015 y 2016. Aclararon que varios de los temas abordados en dichas ocasiones, han sido objeto de mención por la Comisión de Expertos en sus observaciones de 2007, 2013,

2014, 2015 y 2016. Enfatizaron que el caso era de suma relevancia para los miembros empleadores. Refiriéndose a las conclusiones de la Comisión en el año 2016, resaltaron que se le había solicitado al Gobierno reactivar el CST y asegurar la plena autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores; además, la Comisión había pedido el envío de una misión de contactos directos. Dicha misión aún no se ha concretado. A pesar de la asistencia técnica brindada, el CST aún no ha sido reactivado. El Gobierno indica que pronto el CST será reinstalado; no obstante, los miembros empleadores aún tienen dudas respecto a la nominación de sus miembros y la no injerencia del Gobierno. Recordaron que para ser efectivas, las consultas debían efectuarse antes de tomar la decisión, contándose con suficiente antelación con todos los elementos necesarios para formarse una opinión. En lo que respecta a la aplicación del Convenio, la situación en el país es preocupante, ya que continúan incumpléndose las conclusiones de la Comisión. Se constatan hechos que afectan a la libertad de asociación del sector empleador, los cuales son contrarios a las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 144. Mencionaron los actos de injerencia acaecidos en el marco de la elección de los miembros del CNSM, indicando que el mismo día de las elecciones se emitió un instructivo, se notificó el mismo y se modificó. Todo ello, en opinión de la ANEP, de manera ilegítima. Indicaron que según la ANEP los representantes ante el CNSM, al igual que los del Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP), son cooperativas que carecen de la debida legitimación. Resaltaron que, en ambos casos, los miembros electos son personas o entidades vinculadas al Gobierno. Lo más grave es la injerencia en las elecciones gremiales de la Asociación Cafetalera de El Salvador de la FECAGRO. El Ministerio de Gobernación aún tiene bloqueada la entrega de las credenciales, necesarias para legalizar el cambio de juntas directivas, a más de 50 gremiales de la ANEP. Durante el segundo semestre de 2016, se realizaron 17 marchas frente a la sede de la ANEP. La situación es sumamente preocupante. Indicaron que, en virtud de la extrema gravedad de todo lo expuesto, solicitarán la inclusión de las conclusiones de la Comisión en un párrafo especial del informe. Consideraron que seguía siendo necesario el envío de una misión de contactos directos.

Los miembros trabajadores subrayaron su particular preocupación por la situación en el país, incluidas la violencia y la pobreza imperantes. La misión de contactos directos solicitada por la Comisión durante el examen en 2016 de la aplicación del Convenio núm. 87 aún no ha tenido lugar. Cabe esperar que el Gobierno dé curso a las conclusiones adoptadas en 2016. Entre otras cosas, las autoridades deben esclarecer el asesinato del sindicalista Victoriano Abel Vega en 2010. Es indudable que los casos de incumplimiento examinados este año tienen su origen en las mismas causas que los observados en la aplicación del Convenio núm. 87. Aunque se espera que el aumento del salario mínimo desde enero de 2017 mejore la situación de las poblaciones más pobres, es de lamentar que haya provocado ciertas reacciones que han reforzado las tensiones sociales en el país, tales como los despidos masivos en ciertas empresas y algunas tentativas de cuestionar fundamentalmente la jornada de trabajo de ocho horas. Conviene recordar las obligaciones constitucionales relativas a la sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes. El Convenio núm. 144 tiende a promover las consultas tripartitas a nivel nacional sobre las cuestiones relativas a las actividades de la OIT. El Salvador se encuentra desde 2013 en una situación de incumplimiento grave de sus obligaciones relativas a la sumisión. El Gobierno parece fracasar a la hora de establecer estructuras de consulta tripartita eficaces en los temas relativos a las actividades de la OIT, como requiere el Convenio. Lo importante en el cumplimiento de esta obligación es que

los interlocutores sociales puedan hacer valer su opinión antes de que el Gobierno tome una decisión definitiva. Por consiguiente, las consultas deben ser previas a la decisión definitiva. Así pues, el Gobierno debe asegurarse de que se proporcionen los elementos necesarios con suficiente antelación a los representantes de los trabajadores y de los empleadores. Los Estados Miembros gozan a este respecto de un margen de maniobra para decidir la naturaleza o la forma de los procedimientos de consultas tripartitas. Se desprende de la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152), que los Estados Miembros son libres de proceder a las consultas por escrito, pero que las organizaciones que participan en los procedimientos consultivos deben aceptarlas como adecuadas y suficientes. El Consejo Superior del Trabajo es el órgano competente en El Salvador para conocer de las cuestiones relativas a las actividades de la OIT. Las últimas informaciones disponibles parecen indicar que se está solucionando el punto muerto en que se encontraba el funcionamiento de este órgano debido al desacuerdo que existía entre ciertas organizaciones sindicales. Cabe esperar que las organizaciones empresariales designen asimismo a sus representantes para permitir que el Consejo Superior del Trabajo retome lo antes posible sus labores. Es esencial que el Gobierno se asegure de que la solución alcanzada garantice en el futuro un funcionamiento sostenible de esta institución. En cuanto a la libre elección de sus organizaciones representativas por parte de los representantes de los empleadores y de los trabajadores, establecida en el Convenio, la dificultad en el país se plantea en particular a nivel de la designación de los representantes de los trabajadores en el Consejo Superior del Trabajo. Todo apunta a que el conflicto que enfrenta a diferentes organizaciones sindicales tiene su origen en la exigencia del Gobierno de que las federaciones y las confederaciones sindicales alcancen un consenso en cuanto a la designación de sus respectivos representantes en el Consejo Superior del Trabajo. Esto anula la libertad de elección de cada organización representativa por separado. La solución alcanzada garantiza la designación de los representantes de las organizaciones sindicales en el Consejo Superior del Trabajo basándose en criterios de representatividad. Se espera que esta solución se apruebe de forma sostenida y no constituya una medida puntual para responder a las solicitudes de la OIT. Con el fin de garantizar que el Consejo retome sus actividades de manera sostenible, habrá que preestablecer unos criterios objetivos y precisos, así como un proceso electoral acordado, claro y permanente que garantice la mayor representatividad posible de las organizaciones. En caso de impugnación, las organizaciones también tienen que poder apelar a un órgano independiente que pueda resolver el conflicto y que goce de la confianza de todas las partes. En cuanto a las consultas tripartitas establecidas en el Convenio en materia de sumisión de instrumentos a las autoridades competentes, parece que El Salvador todavía no ha implantado un procedimiento de consulta. Este procedimiento debe establecerse en breve. Es esencial que las organizaciones representativas puedan hacer valer a tiempo sus observaciones sobre el seguimiento que su Gobierno desea dar a las iniciativas normativas de la OIT. La necesidad de implantar el procedimiento consultivo que debe seguirse es indisociable de la cuestión del buen funcionamiento del Consejo Superior del Trabajo. No parece posible que este procedimiento se establezca sin que se haya designado a todos los representantes de las organizaciones representativas. Por lo tanto, es preciso hallar una solución a largo plazo para garantizar el buen funcionamiento del Consejo Superior del Trabajo. La mejora del diálogo social podrá aplacar muchas de las tensiones en el país.

**El miembro empleador de El Salvador** indicó que a pesar de las conclusiones de la Comisión, el Gobierno ha continuado incumpliendo el Convenio. En primer lugar, recordó que la Comisión había solicitado al Gobierno que reactivara de forma inmediata el CST. Señaló que, tras cuatro años de inactividad del CST, el 11 de mayo de 2017, el sector empresarial fue convocado para designar en tan sólo cuatro días a sus representantes en el seno del CST. Al respecto, indicó que se solicitó un mes de prórroga. Informó que los nombramientos estaban listos y serían notificados por la tarde de ese mismo día, en las oficinas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Asimismo, informó de la elección de los representantes del sector trabajador ante el CST. Indicó que los medios de comunicación de su país habían publicado declaraciones de los representantes de los trabajadores elegidos, quienes manifestaban su desconocimiento de las reglas con base en las cuales se había realizado dicha elección. Denunció que tales actuaciones son contrarias al Convenio, así como a las recomendaciones de la Comisión de Expertos y las conclusiones de la Comisión, en las que instaba al Gobierno a asegurar la plena autonomía de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Solicitó que se llevaran a cabo investigaciones al respecto por la OIT. En segundo lugar, se remitió a las conclusiones de la Comisión de 2016 en relación al aseguramiento de la plena autonomía de las organizaciones de empleadores y trabajadores. En este sentido, el miembro empleador denunció que el Gobierno había retenido las credenciales de 25 de las 50 organizaciones de empleadores, sin las cuales no pueden participar en consultas tripartitas, ya que es necesario que éstas se encuentren registradas en el Ministerio de Gobernación después de elegir una nueva Junta Directiva. Como muestra de ello, señaló el hecho de que en la reciente convocatoria de la CST, el Gobierno solicitó constancia de que las organizaciones se encontraran debidamente registradas en el Ministerio de Gobernación. Denunció también que en la elección de ternas para Comisionados del IAIP, el Gobierno entregó credenciales a asociaciones cooperativas, de forma que muchas organizaciones de empleadores no pudieron participar en la elección. Indicó además que se habían emitido de manera ilegal credenciales a un grupo de personas afines al Gobierno, con miras a que una de ellas asumiera la presidencia de la Asociación Cafetalera de El Salvador de la FECAGRO, que posteriormente, con el apoyo de la Policía Nacional Civil, irrumpió de manera ilegal en las instalaciones de dicha asociación. Por último, denunció que se habían producido hechos de intimidación contra los miembros de la ANEP por parte de grupos afines al Gobierno y ataques contra sus instalaciones, y lamentó que el Gobierno aún no había aceptado la misión de contacto directa recomendada por la Comisión en 2016.

**La miembro trabajadora de El Salvador** indicó que en los últimos años las organizaciones sindicales han elaborado propuestas en los órganos tripartitos a fin de promover cambios estructurales, el reparto equitativo de la riqueza y el respeto de los derechos humanos y de los principios y derechos fundamentales en el trabajo frente a la injerencia corporativa. Afirmó que se habían elegido a los representantes del sector trabajador ante el CST, que se encontraba sin funcionar desde 2013. Expresó que una vez superado el impasse consideraba importante que el reglamento del CST fuera objeto de reforma para establecer los procedimientos y criterios para determinar la representatividad del sector trabajador. Afirmó que debe garantizarse una composición democrática y transparente del sector sindical y del sector patronal. Manifestó que la ANEP debe abstenerse de injerir en la representación sindical, buscando favorecer a representantes afines a ellos y pretendiendo deslegitimar a organizaciones de trabajadores, situación que ha sido puesta en conocimiento del Director General de la OIT. Instó al Go-

bierno a ampliar los mecanismos de actuación social y participación ciudadana para asegurar que las actuaciones colectivas se realicen de forma democrática y evitar la intervención de los oligopolios económicos. Expresó que el ejercicio pleno de la libertad sindical es indispensable para el cumplimiento del Convenio. Exigió al sector empresarial que respete el derecho a la libertad sindical y permita la creación de sindicatos, sin ningún tipo de restricción o represión a lo largo de la cadena productiva. Al respecto, subrayó que la responsabilidad por la violación de derechos humanos no sólo es de las empresas en los eslabones más bajos de la cadena productiva, sino también, y especialmente, de las grandes empresas que más se benefician de los lucros generados en la cadena productiva. Se refirió a un caso ante el Comité de Libertad Sindical relativo a la represión y criminalización de las libertades sindicales por parte del sector empresarial en el país. En dicho caso, los trabajadores habían sido despedidos y se encontraban inmersos en sendos procesos judiciales desde el año 2010 por exigir el respeto de su derecho a la huelga y a celebrar contratos colectivos. Exigió al Gobierno que interviniera con carácter urgente a fin de evitar la consumación de las medidas de privación de libertad de los sindicalistas acusados. Manifestó que esperaba que el Gobierno llevara a cabo medidas de fortalecimiento de la tutela laboral y la protección social, sin caer en falsos argumentos sobre la flexibilidad laboral como ocurre en otros países de América Latina. Expresó su confianza en que las conclusiones del caso fijaran elementos claros y tiempos precisos que permitan adoptar de forma urgente un plan para superar los problemas identificados y garantizar el pleno cumplimiento del Convenio.

**El miembro gubernamental de Malta**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Noruega y Serbia, señaló que el Convenio está intrínsecamente vinculado con dos convenios fundamentales, a saber, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). A este respecto, desea recordar el compromiso asumido por el Gobierno de El Salvador, bajo el pilar comercial del Acuerdo de Asociación UE-América Central, de aplicar efectivamente los convenios fundamentales de la OIT. El caso de El Salvador ya se sometió al examen de la Comisión en 2016 en relación con la aplicación del Convenio núm. 87, y tuvo lugar un debate sobre la necesidad de fomentar el diálogo tripartito y la libertad sindical en el país, instándose al Gobierno a reactivar, sin demora, el Consejo Superior del Trabajo y a garantizar la plena autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Manifestó su preocupación acerca de que, según la Comisión de Expertos, no ha habido avances en lo que respecta a estas dos cuestiones. Habida cuenta de que unas consultas tripartitas efectivas, inclusivas y transparentes son esenciales para asegurar el diálogo social en un país, instó al Gobierno a que adopte medidas para incorporar a todos los interlocutores sociales en las consultas relativas a las políticas laborales y de empleo, de una forma transparente y antes de que se tome una decisión, con objeto de reforzar la confianza. Tras expresar inquietud por que el Consejo Superior del Trabajo no ha sido capaz de funcionar durante más de tres años, y recordar la importancia de garantizar la plena autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que elijan a sus representantes en los órganos conjuntos y tripartitos, solicitó al Gobierno y a los interlocutores sociales que reconstituyan el Consejo con carácter urgente, basándose en el criterio de la representatividad de las organizaciones. Deberían estudiarse todas las formas posibles de promover el diálogo social. Con esta finalidad, reiteró su llamamiento para que tenga lugar una misión de contactos directos de la OIT en

un futuro próximo, la cual podría prestar un apoyo importante a la hora de garantizar la conformidad de la legislación nacional con los convenios de la OIT. En 2016, la Comisión formuló un llamamiento análogo sin resultado alguno. Al mismo tiempo, reafirmó el compromiso continuo de colaborar de manera constructiva con El Salvador, incluso mediante proyectos de cooperación de la UE y los Estados miembros encaminados a fortalecer la capacidad del Gobierno para abordar todas las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

**El miembro gubernamental del Brasil**, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), agradeció las informaciones brindadas por el Gobierno relativas al cumplimiento del Convenio. El GRULAC se remitió al informe de la Comisión de Expertos, en el que se tomó nota del proceso de diálogo iniciado por el Gobierno tras la celebración de un proceso de mediación en febrero de 2016 con la asistencia técnica de la OIT. Asimismo, se tomó nota del dictamen de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el proceso de amparo 951-2013. Tomó nota de lo expresado por la representante gubernamental en relación a la elección de los representantes del sector trabajador en el seno del CST por las confederaciones y federaciones sindicales, superando con ello el principal obstáculo al funcionamiento de este ente. Tomó nota también de la designación de los representantes del sector empleador ante el CST por el Presidente de la República, de forma que dicho órgano se encuentra preparado para comenzar a funcionar. Reiteró su compromiso con la aplicación del Convenio y manifestó su confianza en que el Gobierno mantendrá sus esfuerzos para dar cumplimiento al mismo.

**El miembro empleador de Colombia** indicó que intervenía no sólo como miembro representante de los empleadores de Colombia, sino también como vicepresidente de los empleadores de América Latina. Indicó que durante los tres últimos años la Comisión ha venido analizando la situación en El Salvador en relación a diversos convenios. Expresó que hay una falta de consulta tripartita en la toma de decisiones respecto a muchos aspectos y destacó que las consultas deben ser previas e incluir también las memorias presentadas. Manifestó que la misión de contactos directos no se ha llevado a cabo y solicitó que se realizara. Asimismo, solicitó que el Gobierno presentara informes detallados para que pudieran ser analizados por la Comisión de Expertos en su próxima reunión. Subrayó que los representantes de trabajadores y empleadores deben ser elegidos libremente y estar representados en pie de igualdad, como establecen los Convenios núms. 87 y 144.

**La miembro trabajadora del Brasil** reconoció la importancia de que el CST se hubiera instituido y estuviera funcionando. Celebró la disposición del Gobierno a aplicar las recomendaciones de asistencia técnica de la OIT. Saludó la iniciativa de adecuación del salario mínimo realizada, así como la mesa de diálogo establecida entre el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y las organizaciones de trabajadores. Expresó que el Gobierno había demostrado apertura al diálogo y le alentó a que lo intensificara.

**La miembro gubernamental de Cuba** se adhirió a la declaración del GRULAC. Apuntó que, en el informe de la Comisión de Expertos se consigna que en seguimiento a las conclusiones adoptadas por la Comisión en junio de 2015, se aceptó la asistencia técnica de la OIT, por medio de un proceso de mediación que se llevó a cabo en febrero de 2016. Atendiendo las recomendaciones del mediador independiente, el Gobierno continuó con el proceso de diálogo. Han sido designadas por las confederaciones y federaciones sindicales las representaciones para la activación del CST.

**El miembro trabajador de Colombia** indicó que no se habían realizado acciones para cumplir con las conclusiones de la Comisión de 2016. Consideró que los requisitos exigidos por el Gobierno en relación con la presentación ante

el CST, carecen de fundamento por no estar previstos en el Reglamento de este órgano. El único objetivo fue obstaculizar la presentación de propuestas. Las organizaciones de trabajadores no acordaron el procedimiento ni los criterios en el marco de este proceso que fue conducido y administrado únicamente por el Ministerio del Trabajo. Expresó que los criterios utilizados en el proceso de elección, son contrarios a lo que plantea la Comisión de Expertos. Afirmó que la determinación de la mayor representatividad debe fundarse en criterios establecidos con anterioridad por el sector trabajador y no por el Gobierno. El proceso constituye una grave injerencia del Gobierno en la elección de los representantes del sector trabajador. Alegó también que se crearon en los últimos meses varios sindicatos y federaciones controladas por el Gobierno con el fin de ganar mayoría en el CST y otras instancias tripartitas. Manifestó que esperaba que el Gobierno abrirá un diálogo franco y sincero para solucionar estas situaciones.

**Un observador en representación de la Organización Internacional de Empleadores (OIE)** reiteró su gran preocupación por la situación de acoso que viven los empleadores y que afecta a su libertad de asociación. La situación se viene examinando desde hace ya tres años y lejos de mejorar ha empeorado. Subrayó que la Comisión en 2016 hizo una llamada al envío de una misión de contactos directos y que la Comisión de Expertos señaló el caso con una doble nota a pie de página. Indicó que el Gobierno había designado representantes del sector empresarial en órganos tripartitos que se encargan de temas relacionados con el trabajo, tales como la fijación de salarios mínimos. Expresó que se habían impuesto de manera unilateral grandes incrementos de los salarios mínimos, por encima de lo pactado con el sector trabajador. Denunció que el Gobierno había pasado por alto el dictamen de la Corte Suprema de Justicia en relación a las funciones de la ANEP. Observó con gran preocupación los hechos derivados de incitaciones violentas hacia la ANEP y las manifestaciones contra la Corte Suprema de Justicia por decisiones que no se consideraban favorables a la posición del Gobierno. Llamó a un cambio de actitud que garantice el buen funcionamiento del diálogo social. Solicitó que se adoptaran medidas para garantizar el cumplimiento de los convenios ratificados por El Salvador.

**El miembro trabajador de Nicaragua** expresó su disconformidad con la lista presentada en este caso. Indicó que el Gobierno de El Salvador ha cumplido el Convenio, por lo que no está claro cuál es la razón por la que esta cuestión se ha incluido en la lista de casos discutidos por la Comisión. Indicó asimismo que en enero de este año se logró que el Consejo Nacional del Salario Mínimo determinara un ajuste salarial, lo que ha podido crear descontento en el sector empresarial. Afirmó que la petición de las organizaciones de empleadores de revisar la representación sindical en los espacios tripartitos, es una clara intromisión en los asuntos propios de las organizaciones de trabajadores. Al tiempo que saluda la instalación del CST, expresó que estaba a la espera de que el sector empleador designe a sus representantes para que sea efectivo el funcionamiento de esta instancia.

**El miembro gubernamental de Panamá** se adhirió a la declaración del GRULAC y consideró que las informaciones brindadas por el Gobierno contienen elementos importantes para consolidar los principios en que se sustenta la consulta tripartita prevista en el Convenio. Respaldo el informe rendido por la Ministra de Trabajo y Previsión Social, del cual se desprende la clara voluntad de cumplir con todas las recomendaciones de la Comisión.

**El miembro trabajador de la República Dominicana** afirmó que los miembros del sector trabajador, si bien habían expresado las dificultades en el funcionamiento del CST, finalmente habían logrado ponerse de acuerdo para nombrar sus representantes en el mismo. Indicó que le ex-

trañaban las preocupaciones del sector empresarial respecto de la elección de los miembros del sector trabajador ante el CST y pidió la no injerencia del sector empresarial en tales elecciones. Expresó que las organizaciones de trabajadores han sufrido una mayor cuota de persecución en forma de despidos y asesinatos, por lo que no debe argumentarse que la violencia es sólo sufrida por el sector empresarial. Propuso que hubiese un acompañamiento técnico al CST, de manera que éste pueda funcionar como instancia de consulta tripartita.

**La miembro gubernamental del Estado Plurinacional de Bolivia** se sumó a la intervención realizada en nombre del GRULAC y manifestó que el Gobierno ha asumido medidas positivas, claras y concretas a efectos de no incumplir con las disposiciones del Convenio. Esto se demuestra claramente a través de la aceptación de la asistencia técnica de la Oficina para llevar a cabo un proceso de mediación, que efectivamente se realizó en febrero de 2016. Asimismo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia estableció que el derecho a la libertad sindical no fue vulnerado por el Ministerio de Trabajo al exhortar a las federaciones y confederaciones sindicales a presentar una nómina única. En ese contexto, la oradora acogió con beneplácito que la representación del sector laboral ya haya sido designada por las confederaciones y federaciones sindicales, que la representación gremial empresarial haya manifestado que designará a sus representantes, y que la representación gubernamental ya esté designada. Por consiguiente, consideró que, con el funcionamiento inminente del CST, ya no existen razones que sustenten la denuncia de incumplimiento del Convenio.

**El miembro empleador de Guatemala** explicó que, decidió tomar la palabra ante las declaraciones del Gobierno. Expresó que éstas dejan muchas dudas sobre las intenciones con que se han obrado en conformar el CST, así como en el tratamiento que viene dando a la ANEP. Según expresado por el Gobierno, la convocatoria para constituir aquel órgano se hizo tan tarde como el 1.º de mayo de 2017. Parecería que ello se hizo a los efectos de mostrar algún resultado ante esta Comisión. Denunció la interferencia en la designación de los representantes de los empleadores ante foros de diálogo social, y los actos de violencia contra la ANEP por grupos afines al Gobierno. Espera que la Comisión no escatime esfuerzos en la aplicación de las herramientas a su alcance, para que el Gobierno respete plenamente los mecanismos de diálogo social y la plena autonomía de la ANEP.

**El miembro gubernamental de Honduras** observó que la Constitución y la legislación nacional designan al CST como el ente encargado de llevar a cabo las consultas tripartitas en relación con las normas internacionales del trabajo. Subrayó que el CST está listo para instalarse puesto que se designó a la representación del sector trabajador, resolviéndose de esta manera el principal obstáculo para su activación; se convocó la representación del sector empleador, quien manifestó necesitar un plazo adicional de un mes; y se designó a la representación gubernamental. Exhortó al Gobierno a fortalecer su instancia nacional de diálogo tripartito a fin de seguir cumpliendo con el Convenio.

**El miembro empleador de Turquía** expresó su convencimiento de que el buen funcionamiento del diálogo social es clave para unas relaciones de trabajo sólidas y efectivas. Todas las partes deben mostrar voluntad y compromiso políticos para participar en el diálogo social en un marco jurídico e institucional que sea habilitador. Tal como indicó la Comisión de Expertos, la interferencia del Gobierno en la elección de miembros para los consejos ejecutivos mixto y tripartito constituye una clara violación del artículo 3 del Convenio. A pesar de ciertas mejoras reiteradas por el Gobierno, existen carencias obvias con respecto al funcionamiento del Consejo Superior del Trabajo. En primer lugar,

éste lleva años sin funcionar, lo que significa que los interlocutores sociales no disponen de su plataforma más importante para contribuir al proceso de toma de decisiones. Además, los interlocutores sociales no cuentan con los plazos ni con las oportunidades que se necesitan para expresarse antes de la adopción de normas de índole social y económica. Es preciso que los interlocutores sociales tengan ante sí las futuras normas con la antelación suficiente para forjarse sus respectivas opiniones. Al tiempo que señaló que no se han tomado medidas concretas para crear un entorno que propicie el diálogo social, el orador exhortó al Gobierno a conceder prioridad a las medidas que promuevan y refuercen un diálogo social efectivo.

El miembro empleador de México se refirió a la declaración de la representante gubernamental quien consideró que el país era productivo y seguro. Señaló que ese último concepto incluye seguridad jurídica de la que forma parte la consulta tripartita. El cumplimiento de la misma no se logrará con explicaciones, ya que, en el mejor de los casos, las explicaciones constituyen anhelos o justificaciones de lo que no se está haciendo. Recalcó que la Comisión tiene que asumir sus responsabilidades y tomar medidas firmes e inmediatas para que el Gobierno haga efectiva la consulta tripartita.

La representante gubernamental recordó que el caso concernía la aplicación del Convenio núm. 144 y no la de otros convenios. Resaltó la voluntad y apertura de las y los trabajadores en todo el proceso objeto de discusión. Añadió que la convocatoria para la designación de las representaciones del sector laboral se había ajustado al espíritu de las decisiones de la Corte Suprema de Justicia y las recomendaciones de los órganos de control de la OIT. Explicó que, ante la ausencia de normativa legal nacional e internacional que permita determinar el grado de representatividad de las organizaciones, se tomó en consideración el número de sindicatos afiliados, de trabajadores representados, y de contratos colectivos celebrados. Su Gobierno coincide con lo manifestado por el sector laboral, respecto del reto de lograr que la consulta tripartita sea un ejercicio permanente para el fomento de los derechos laborales y de la asistencia técnica que requiere el CST, como, por ejemplo, la formulación de un nuevo reglamento que prevea los mecanismos, competencias y procedimientos que garanticen la representación de los sectores laborales y patronales en igualdad de condiciones. Destacó el crecimiento de la economía, la reducción del costo de la canasta básica, la reactivación del sector agropecuario y la generación de 6 000 empleos nuevos. Dichos avances no serían posibles sin diálogo social, tampoco lo serían sin la participación activa del empresario en las políticas económicas y en las instancias de toma de decisión. En vista de las denuncias de la ANEP y de la OIE ante la Comisión, observó que no constaba ningún registro de denuncia interpuesta ante la Policía Nacional Civil ni ante la Fiscalía General de la República. Opinó que la ANEP debió haber acudido antes a las instancias competentes nacionales. Recordó que las cooperativas también son empresas, razón por la cual tienen los mismos derechos a participar en cualquier proceso de elección. Concluyó indicando que los pasos dados serían provechosos para el cumplimiento pleno de los convenios ratificados.

Los miembros trabajadores recordaron que el Convenio núm. 144 es la prolongación a nivel nacional del tripartismo característico de la OIT. Es urgente que el Gobierno establezca, de conformidad con el Convenio, los procedimientos de consultas tripartitas que permitan a las organizaciones representativas hacer valer sus observaciones sobre el seguimiento que ha de darse a las iniciativas normativas de la OIT. Estos procedimientos consultivos sólo serán eficaces si se garantiza el buen funcionamiento del Consejo Superior del Trabajo encargado del seguimiento de estas cuestiones. En los últimos tiempos, la situación se

ha desbloqueado gracias al acuerdo alcanzado por las organizaciones sindicales. Se espera que los representantes de las organizaciones empresariales sean designados pronto para permitir que el Consejo Superior del Trabajo retome sus actividades. Con el fin de garantizar un funcionamiento sostenible del Consejo Superior del Trabajo y de evitar un nuevo bloqueo en el futuro, parece importante que el Gobierno se abstenga de imponer a las organizaciones representativas un consenso sobre la designación de sus respectivos representantes. Cada organización representativa debe poder designar a sus representantes sin necesidad de la aprobación de las otras organizaciones representativas, por lo que se le garantiza la libertad de elección de sus representantes. Invitaron al Gobierno a definir criterios objetivos y precisos, así como un proceso electoral claro y permanente, para garantizar la mayor representatividad posible de las organizaciones; también es necesario crear un órgano independiente de apelación. Cuando el Gobierno establezca todos estos elementos, deberá asegurarse de que se celebren consultas tripartitas eficaces. Para ello, deberá asegurarse de que los interlocutores sociales puedan hacer valer su opinión antes de que el Gobierno tome una decisión definitiva, y de que se comunique con suficiente antelación a las organizaciones representativas los elementos necesarios para forjarse una opinión. La resolución del conjunto de estos puntos permitirá garantizar de manera duradera el buen funcionamiento del Consejo Superior del Trabajo. Con objeto de aplicar estas recomendaciones, se solicita al Gobierno que recurra a la asistencia técnica de la OIT.

Los miembros empleadores reiteraron que este caso es preocupante y enfatizaron que, si bien hay que agradecer a la representante gubernamental las explicaciones brindadas, la información no es enteramente satisfactoria. Se observa un incumplimiento: del artículo 1 del Convenio, en relación con las dudas que existen respecto al carácter «más representativo» de las organizaciones, tanto del sector empleador como trabajador; del artículo 2, por la falta de consultas efectivas en asuntos relacionados con la OIT y de un procedimiento objetivo predeterminado conocido por todos los actores; y por último, del artículo 3, en lo que respecta a la libertad de elección de los representantes. Destacaron una vez más su máxima preocupación por los actos de violencia cometidos contra la sede de la ANEP, y por las múltiples manifestaciones de acoso a sus dirigentes. Por consiguiente, instaron al Gobierno a que asegure avances concretos respecto de la libertad y autonomía de las organizaciones de trabajadores y de empleadores para designar sus representantes en los órganos de toma de decisión, en los órganos paritarios o tripartitos, en cumplimiento del artículo 3 del Convenio; reactive sin demora el CST que constituye el ámbito principal de diálogo social y de la consulta tripartita; concrete sin demora y durante el año en curso la misión solicitada por esta Comisión; y garantice la protección de la sede de la ANEP. Solicitaron además que se incluya el caso de El Salvador en un párrafo especial del informe de la Comisión.

### Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por la representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota con preocupación de la inexistencia hasta la fecha de verdaderas consultas tripartitas con organizaciones de empleadores representativas e independientes, e instó al Gobierno a que adopte sin dilación todas las medidas necesarias para aplicar el Convenio núm. 144 en la legislación y en la práctica. Al mismo tiempo, la Comisión tomó nota de la invitación del Gobierno formulada tres semanas antes de la inauguración de la 106.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo a que se designe a representantes de los

empleadores y de los trabajadores ante el Consejo Superior del Trabajo.

Teniendo en cuenta la discusión, la Comisión instó al Gobierno de El Salvador a que:

- reactive sin demora el Consejo Superior del Trabajo (CST);
- vele por que se realicen avances concretos en lo que respecta a la libertad y autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para designar a sus representantes de conformidad con el Convenio núm. 144, sin ser objeto de intimidación;
- asegure la protección adecuada de los locales de las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores contra actos de violencia y de destrucción, e
- informe con detalle sobre la aplicación del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica, a la siguiente reunión de la Comisión de Expertos.

Habida cuenta de que el Gobierno no ha adoptado medidas para aplicar las disposiciones del Convenio núm. 144 en la legislación y en la práctica, la Comisión solicitó una vez más que se envíe una misión de contactos directos a El Salvador antes de finales de 2017.

---

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

---

AFGANISTÁN (ratificación: 2010)

Un representante gubernamental indicó que, como se reconoce en la Política Nacional del Trabajo, «con una tasa de pobreza abrumadora del 39 por ciento, muchos hogares responden a las conmociones económicas sacando a sus hijos de las escuelas y obligándoles a que generen ingresos, forzándoles con ello a trabajar». Por tanto, la cuestión del trabajo infantil no es sólo cosa de hacer cumplir la ley, sino un problema fundamental que exige una comprensión de conjunto y un mecanismo sólido de respuesta. Desde la perspectiva institucional se han elaborado cierto número de leyes, reglamentos y marcos de política para sentar las bases de las intervenciones para hacer frente al trabajo infantil, como por ejemplo la Constitución, la Ley del Trabajo, la Ley de centros correccionales y de rehabilitación infantil, la Ley de prohibición del reclutamiento de niños en las fuerzas armadas, la Ley de tutela infantil, la Ley de reparación de las violaciones de derechos de los niños y la Ley contra la trata de niños y el secuestro de seres humanos. Entre las herramientas prácticas pertinentes figuran la Estrategia de protección social, la Estrategia de protección contra el trabajo infantil en las calles y la Estrategia nacional para la protección de niños vulnerables. También se han llevado a cabo estudios nacionales para identificar, analizar y comprender la naturaleza y los tipos de trabajo infantil así como los factores que obligan a los niños a ponerse a trabajar. Además, se ha elaborado un procedimiento de contratación y de condiciones de trabajo con el fin de impedir la contratación de niños en las peores formas de trabajo infantil. Igualmente, de conformidad con el artículo 120 de la Ley del Trabajo, se ha elaborado, en consulta con los interlocutores sociales, una lista de ocupaciones peligrosas prohibidas para los menores de 18 años. Se está elaborando un proyecto de plan de acción sobre la prevención de las peores formas de trabajo infantil para dar efecto a las disposiciones del Convenio, en consulta con los interlocutores sociales así como con los representantes del Ministerio de Salud Pública y otros organismos competentes. En más de 100 distritos de 33 provincias de Afganistán se han establecido redes de acción de protección infantil (CPAN) que, en los dos últimos años, se han ocupado de al menos 5 417 casos de niños vulnerables, en 492 de los cuales se impidieron algunas de las peores formas de trabajo infantil. Para ocuparse de los segmentos vulnerables de la

sociedad, en particular de los niños, fue creado el Departamento de Trabajadores Sociales del Ministerio de Trabajo, que pone un énfasis especial en la prevención de las peores formas de trabajo infantil. Además, se ha establecido en el Ministerio de Trabajo un nuevo sistema cuyo fin es que los niños vulnerables se reintegren en sus familias y mediante el cual al menos 264 niños vulnerables se han reunido con sus familias durante 2014-2015. El Ministerio de Trabajo ha concluido memorandos de entendimiento con 22 organizaciones internacionales y también con el Ministerio de Educación a fin de prestar ayuda rápida para la alfabetización de niños callejeros a través de sus centros de ayuda diaria a los niños. Durante 2014-2015 se admitió en las escuelas a más de 19 000 niños callejeros una vez hubieron completado los programas de formación rápida en alfabetización.

Con respecto a los niños soldados, gracias a la aplicación de la Ley de prohibición del reclutamiento de niños en las fuerzas armadas (2014) y de otros instrumentos asociados se pudo impedir el reclutamiento de 496 niños en las filas de la policía nacional y local en 2017. También el Ministerio del Interior, en cooperación con los organismos competentes del Gobierno, ha venido aplicando con eficacia el decreto presidencial núm. 129, que prohíbe la tortura, el maltrato y el recurso al reclutamiento de niños en las filas de la policía. En Kabul y en las provincias se han establecido comisiones interministeriales que tienen confiada la tarea de impedir el reclutamiento de niños en la policía nacional y local. Además, en 20 provincias se han establecido centros de ayuda a la infancia y se están llevando a cabo esfuerzos para establecer centros similares en las demás provincias. En 2017 se procesó a más de 47 oficiales de seguridad por violar derechos humanos en organismos de seguridad. En los programas llevados a cabo por la Comisión Independiente de Derechos Humanos del Afganistán se ha puesto un celo particular en los derechos de los niños, por ejemplo sensibilizando acerca del daño que hace a los niños su reclutamiento por grupos armados. Recientemente, la Dirección Nacional de Seguridad ha dictado la orden núm. 0555 que prohíbe el reclutamiento de personas menores de edad; la orden se está aplicando en todas las instituciones de seguridad, y organizaciones de derechos humanos nacionales e internacionales están haciendo su seguimiento. También se están revisando y actualizando las materias de formación del personal de seguridad, dedicando más horas a los derechos de los niños.

El Gobierno también está tomando medidas para atajar la práctica del *bacha bazi* («niños bailarines»), por ejemplo haciendo cumplir la ley, con campañas de sensibilización y otras medidas disuasorias. Los organismos de seguridad han puesto el énfasis en perseguir, castigar y poner fin a todo acto constitutivo de violación de derechos humanos, como la explotación de niños por parte de hombres que ocupan puestos de influencia. En la Ley de protección infantil, que se va a presentar a la aprobación del Parlamento, la práctica del *bacha bazi* se considera un delito punible. Se están adoptando medidas severas contra los explotadores así como contra las familias que a sabiendas obligan a los niños a prostituirse, incluso ejerciendo el *bacha bazi*. Se espera que en los próximos años esta práctica disminuya notablemente si se mantienen los esfuerzos por hacer cumplir la ley y en materia de sensibilización. El Gobierno está comprometido a aplicar el Convenio para asegurar la protección efectiva de todos los niños de las peores formas de trabajo, y espera trabajar a este respecto con los socios nacionales e internacionales.

Los miembros empleadores tomaron nota de que el Afganistán ha vivido una situación de conflicto armado durante decenios. Pese a algunos avances moderados, siguen existiendo muchas cuestiones pendientes. En sus comentarios, la Comisión de Expertos planteó el tema del reclutamiento de niños para utilizarlos en conflictos armados. En 2014 se

promulgó una ley que penaliza el reclutamiento de niños para que entren a formar parte de las fuerzas de seguridad gubernamentales. Desde 2014, la mayoría de los problemas de reclutamiento están vinculados a los talibanes. Si bien la capacidad del Gobierno para abordar esta cuestión es limitada, éste sigue siendo responsable de todo lo que sucede dentro de las fronteras del país. En cuanto a los asuntos relacionados con la explotación sexual y la práctica cultural de «niños bailarines», varias instituciones y órganos han formulado observaciones sobre esta situación, lo cual demuestra que se trata de un problema real. Si bien se mencionó un proyecto de ley, es necesario que el Gobierno aporte más información sobre las medidas tomadas para solucionar este problema. En cuanto a la cuestión del acceso a la educación, en particular de las niñas, las dificultades se deben, principalmente, a decenios de conflicto y a que los talibanes y otros actores antigubernamentales limitan el acceso de las niñas a la educación en los territorios que están bajo su control. Sin embargo, sigue siendo el Gobierno el responsable de todo lo que sucede dentro de las fronteras de su país. En su solicitud directa, la Comisión de Expertos tomó nota de la cuestión de la conformidad de la legislación nacional con las disposiciones del Convenio. Si bien el Afganistán tiene una legislación relativa a la lucha contra la trata de personas, en ella no se define la palabra «niño». Dado que la mayoría de las víctimas de la trata de personas en el país son niños, es necesario definir la palabra «niño» para especificar que se aplica a todas las personas menores de 18 años, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio. En lo que concierne a la prohibición de la prostitución y la pornografía infantiles, no existe una prohibición legal general en la legislación nacional. Esto está vinculado con la cuestión de los «niños bailarines». En la legislación se prohíbe únicamente obligar a mujeres menores de edad a prostituirse. Si bien se hizo referencia al establecimiento de un comité para abordar esta cuestión y a un proyecto de ley, es necesario que el Gobierno aporte más información al respecto. Por último, en cuanto al trabajo peligroso, un problema pendiente es que los inspectores del trabajo no están autorizados a imponer sanciones a quienes violan las normas relativas al trabajo infantil. Ello no está en conformidad con lo dispuesto en el Convenio. Cabe destacar, en particular, que uno de los tipos principales de trabajo peligroso concierne a las fábricas de ladrillo, sector en el que existen casos de niños en situación de servidumbre. Los miembros empleadores reconocen que el Afganistán se encuentra en una situación difícil y que algunas de las cuestiones analizadas están fuera del ámbito de actuación del Gobierno bajo las circunstancias actuales. Ahora bien, otros asuntos, como los «niños bailarines» y la explotación sexual de niños, sí son competencia del Gobierno. Por lo tanto, esperan que el Gobierno adopte medidas firmes e inmediatas para poner fin a esta clase de explotación y garantice que la legislación y la práctica nacionales cumplan plenamente con lo dispuesto en el Convenio.

Los miembros trabajadores expresaron su profunda preocupación por la situación y por el número de niños que forman parte en el conflicto armado. Dada la alta probabilidad de notificación insuficiente, los datos disponibles tal vez no reflejen con precisión la magnitud real del reclutamiento y la utilización de niños por las partes en el conflicto. El reclutamiento por la fuerza de niños por parte de grupos armados no estatales y por las fuerzas nacionales afganas es deplorable. El Convenio prohíbe la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, y exige a los Estados ratificantes que presten la asistencia directa necesaria y apropiada para retirar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y para su rehabilitación e inserción social. Los miembros trabajadores se mostraron consternados por la práctica generalizada de utilizar a «niños bailarines», que conlleva la explotación sexual de niños que suelen ser menores de 16 años por hombres que ocupan

cargos de poder, incluidos funcionarios gubernamentales. Si bien el Código Penal tipifica como delito la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución y la producción de pornografía, no parece que exista ninguna disposición que tipifique como delito la utilización de un niño por un cliente con fines de explotación sexual, o que prohíba la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución. Además, pese a la adopción en 2014 de una lista de trabajos peligrosos prohibidos para los niños, familias afganas enteras están atrapadas en situaciones de servidumbre por deudas en la industria de fabricación de ladrillos. Se ha notificado el uso generalizado en el sector agrícola del trabajo en régimen de servidumbre en el que hay niños involucrados, así como otras actividades de la economía informal. No se han previsto sanciones en los casos de incumplimiento de las disposiciones relativas a la prohibición del trabajo peligroso por niños menores de 18 años de edad. Además, el número de inspectores del trabajo, actualmente cifrado en 18, no basta. En cualquier caso, los inspectores del trabajo no tienen competencia jurídica para hacer cumplir las leyes relativas al trabajo infantil. El Convenio exige a los Estados Miembros ratificantes que adopten medidas efectivas y en un plazo determinado con el fin de asegurar a todos los niños que hayan sido liberados de las peores formas de trabajo infantil el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible y adecuado, a la formación profesional. Los datos disponibles indican que unos 6 millones de niños no están escolarizados en el país y que la participación de los varones en la enseñanza secundaria es del 42,8 por ciento, mientras que en el caso de las niñas ésta apenas asciende al 21,1 por ciento. Las escuelas también siguen siendo objeto de ataques violentos, lo que se traduce en un gran número de víctimas civiles y dificulta el acceso a la educación. Hay constancia de que las partes en el conflicto armado utilizan instalaciones educativas con fines militares. Los miembros trabajadores expresaron su gran preocupación por la persistencia de las peores formas de trabajo infantil en el Afganistán. Son conscientes de la situación de conflicto armado en el país y de los grandes retos que plantea hacer que los grupos armados no estatales cumplan las leyes nacionales. Al mismo tiempo, es evidente que las propias fuerzas afganas no se abstienen de abusar y explotar a niños, lo cual es espantoso e inaceptable. A pesar de algunas iniciativas emprendidas por el Gobierno y por la comunidad internacional, el uso generalizado de las peores formas de trabajo infantil sigue siendo una cuestión apremiante, que debe abordarse con carácter urgente. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que intensifique sus esfuerzos para proteger a los niños contra las peores formas de trabajo infantil y vele por que se lleven a cabo investigaciones y se emprendan acciones judiciales drásticas contra los autores de los delitos, y a que se apliquen en la práctica sanciones suficientemente efectivas y disuasorias con el fin de luchar contra la impunidad.

El miembro trabajador del Afganistán señaló que en su país se practican a diario algunas de las peores formas de trabajo infantil, y aclaró que emplearía el término «esclavitud infantil» en vez de «trabajo infantil» para reflejar la gravedad de la situación que vive el país. Los niños son utilizados por grupos mafiosos para mendigar en la calle. También trabajan en sectores peligrosos como la minería y la agricultura, o en talleres textiles de tapices y talleres mecánicos. El problema que reviste mayor gravedad es la utilización de los niños en la guerra. Los grupos terroristas y otros grupos extremistas reclutan niños y los obligan a combatir como artilleros o cometer atentados suicidas. Como lo señala la Comisión de Expertos, las fuerzas de seguridad del Gobierno afgano también han reclutado niños, que han muerto en operaciones militares. Por consiguiente, el Gobierno tiene el deber de poner fin urgentemente al reclutamiento de niños por sus propias fuerzas; no puede

simplemente limitarse a denunciar las acciones de los agentes no estatales. Con respecto al abuso sexual de niños, aunque éste está estrictamente prohibido en la legislación, en la práctica sigue habiendo problemas. La práctica cultural del *bacha bazi* es una puerta de entrada al abuso sexual de los niños varones y a la prostitución, y ocurre incluso en ciertos círculos de las fuerzas de seguridad. Por lo tanto, el Gobierno debe adoptar medidas urgentes para erradicar esta práctica de las fuerzas de seguridad y, de manera más amplia, de toda la sociedad.

Si bien la constitución reconoce el derecho a la educación de todos los ciudadanos, el acceso a la educación básica gratuita no está garantizado en la práctica. La situación en las zonas urbanas es ligeramente mejor que en las zonas rurales más pobres. Algunas familias venden a sus hijos a personas que los obligan a prostituirse. En las zonas rurales no hay suficientes escuelas y no siempre hay agua potable, baños o libros. En general las niñas son las más afectadas porque reciben amenazas por ir a la escuela. Los grupos extremistas también presionan a las familias. Muchas escuelas cerraron y más de 400 000 alumnos se quedaron sin acceso a la educación debido a la situación de seguridad. Otro aspecto del problema es la calidad de la educación: el elevado número de maestros no cualificados y la escasa calidad de los planes y el material de estudio, entre otras cosas, hacen que los niños de las escuelas religiosas sean más vulnerables a la radicalización. El miembro trabajador pidió al Gobierno que preste especial atención a los problemas planteados y cumpla sus compromisos en virtud del Convenio. Si no se aplican las medidas recomendadas por la Comisión de Expertos, será difícil cambiar la crítica situación de los niños afganos. Por lo tanto, el Gobierno debe proceder con firme determinación.

**El miembro gubernamental de Malta**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Noruega y Serbia, instó a que se protejan y promuevan todos los derechos humanos y libertades, y reiteró el fuerte compromiso de la UE con la erradicación del trabajo infantil, especialmente sus peores formas. El diálogo UE-Afganistán sobre Derechos Humanos incluye resultados e indicadores sobre los derechos de los niños y la aplicación de la legislación que prohíbe el reclutamiento de niños soldados. La reciente firma del Acuerdo de Cooperación sobre Asociación y Desarrollo confirma el compromiso de la UE con el desarrollo del Afganistán y su apoyo a una reforma integral en el país. Se debe saludar el compromiso mostrado y los progresos realizados por el Gobierno para prevenir y poner fin al reclutamiento de niños en las fuerzas nacionales. La legislación que penaliza el reclutamiento de niños en las fuerzas de seguridad entró en vigor en 2014. El Gobierno también ha adoptado una Hoja de ruta para acelerar la eliminación y la prevención del reclutamiento y la utilización de niños por las fuerzas nacionales, así como unas directrices para prevenir el reclutamiento. También se han establecido en diferentes regiones tres nuevas unidades integradas en los centros de reclutamiento de la policía para prevenir el reclutamiento de niños. La información disponible demuestra que la mayoría de los casos de reclutamiento son obra de grupos de oposición y no de las fuerzas nacionales; sin embargo, dado que la información obtenida es incompleta, se asume que el número total de casos debe ser mucho mayor. Aunque se debe tomar nota de los desafíos a que se enfrenta el Afganistán, se instó al Gobierno a proseguir sus esfuerzos para acabar con el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas y la policía. También es necesario tomar medidas adicionales para prevenir el reclutamiento en grupos armados. Se debe desmovilizar a los niños soldados, llevar a cabo investigaciones y procesamientos exhaustivos, e imponer sanciones disuasorias. La situación de los «niños bailarines» exige medidas efectivas y rápidas, y la prohibición y la penalización en la legislación

de esta práctica. Se instó al Gobierno a proporcionar asistencia para la rehabilitación y la reintegración social de las víctimas. Finalmente, se instó al Gobierno a garantizar el libre acceso a la enseñanza básica para todos, en particular las niñas, a las que a menudo se priva de este derecho.

**El miembro trabajador del Pakistán** subrayó que, de los muchos problemas a examen en relación con las peores formas de trabajo infantil en el Afganistán, el más serio es la utilización de niños en atentados suicidas. La estructura de enseñanza básica es inexistente en muchas áreas rurales. Las peores formas de trabajo infantil se dan en el conflicto armado, pero también en la agricultura y en las cadenas de suministro. El Gobierno no ha demostrado un compromiso político para abordar adecuadamente este problema. No existe una legislación laboral específica para cumplir las obligaciones establecidas por los convenios ratificados sobre el trabajo infantil y la discriminación. Sólo se cubren de manera limitada en algunas leyes generales. Subrayando la importancia de la inspección del trabajo en el cumplimiento de las disposiciones legislativas, cabe preguntarse cómo los pocos inspectores del trabajo que hay en el Afganistán pueden cubrir de manera efectiva todas las provincias y las vastas áreas rurales. Además, aunque el Afganistán ha ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), no existe ninguna comisión tripartita operativa ni a nivel central ni a nivel de las provincias. Las denuncias presentadas en virtud de otros procedimientos de la OIT y el hecho de que la delegación del país en la Conferencia sea incompleta demuestran que no respeta el tripartismo y el papel de los interlocutores sociales. Finalmente, consideró que la ausencia de progresos en el proyecto de política laboral demuestra una ausencia de voluntad política.

**La miembro gubernamental de Suiza** apoyó la declaración pronunciada en nombre de la UE y subrayó que el conflicto armado en el Afganistán afecta particularmente a los niños. La persistencia de prácticas de reclutamiento y utilización de niños por las fuerzas nacionales de seguridad afganas y los grupos armados les priva de sus derechos. Es preocupante que el número de niños víctimas aumente y que los ataques a hospitales y escuelas así como la explotación sexual de niños perduren. Suiza apoya las conclusiones y las recomendaciones de la Comisión de Expertos y alienta al Gobierno a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la protección y la desmovilización de los niños, el procesamiento de las personas implicadas en su reclutamiento, así como la integración social de los niños. También se debe subrayar la importancia de la enseñanza básica para todas las niñas y todos los niños. Suiza alienta al Gobierno a proseguir con sus esfuerzos al respecto.

**La miembro trabajadora de Noruega**, en nombre de los sindicatos de los países nórdicos, señaló que en el Afganistán, los niños siguen siendo víctimas de graves violaciones de los derechos humanos. Esto se vio confirmado por la Comisión de Expertos y los informes de otros organismos de la ONU. Los niños están implicados en todas las formas de trabajo, incluidas las operaciones militares, la mendicidad callejera, el trabajo doméstico, la agricultura, el sector empresarial y otros sectores. Un gran número de niños son explotados sexualmente y utilizados en la prostitución. Se ha observado que hay niños en las filas de las fuerzas nacionales. Se recibieron alegatos de reclutamiento de niños por grupos armados, incluidos aquellos asociados con los talibanes. También se documentaron casos de niños que realizaban atentados suicidas en nombre de los talibanes. Los niños desplazados internos en zonas aisladas afectadas por los conflictos están particularmente expuestos a riesgos. En Kunduz, los talibanes utilizaron las escuelas para impartir formación militar a los niños de edades comprendidas entre los 13 y los 17 años. Los niños fueron secuestrados, forzados, amenazados o vendidos por sus padres para servir en grupos armados. El Gobierno suscribió un



plan de acción con la ONU en 2011 para poner fin e impedir la utilización de niños por las fuerzas armadas nacionales y adoptó una Hoja de ruta y directrices para su seguimiento. Es necesaria la adopción de medidas idóneas para aplicar el plan de acción. Los sindicatos nórdicos manifiestan una gran preocupación por la situación e instan al Gobierno a que adopte medidas inmediatas y eficaces con miras a poner fin al reclutamiento forzoso y obligatorio de niños para su utilización en conflictos armados, y a garantizar su desmovilización. Se requiere que el Gobierno siga abordando la cuestión relativa a los niños que trabajan en ocupaciones peligrosas, a través de la investigación y el fortalecimiento de la inspección del trabajo. En este sentido, es necesaria la introducción y la aplicación de sanciones por la utilización de niños en conflictos armados y en trabajos peligrosos, así como en la prostitución. Se hace un llamamiento a la OIT y a la comunidad internacional para que sigan prestando asistencia humanitaria y para que ayuden al país a que mejore la situación relativa a la seguridad, a que se adopten medidas orientadas a reducir la pobreza y a que se vele por el cumplimiento del Convenio.

**El miembro trabajador de Australia** subrayó la abominable mercantilización de los niños que son obligados a ejercer la prostitución. Se refirió a los numerosos casos que evidencian la amplitud de la trata de niños con fines de tráfico sexual en el Afganistán. Con respecto a la prostitución de los jóvenes, en especial los «niños bailarines», denunció la participación de figuras públicas y de hombres en cargos de poder, así como de los criminales de guerra. Esa cultura se ha extendido a toda la sociedad. La agresión sexual deriva no sólo en un trauma grave sino que en muchos casos acarrea la muerte de la víctima. No existe una ley específica que prohíba la trata para explotación sexual de los menores. El miembro trabajador pidió a los interlocutores sociales que interactúen con entidades encargadas de controlar la aplicación de la ley, organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales para desarrollar un plan integral para erradicar las horribles prácticas y garantizar la seguridad de los niños y niñas afganos.

**La miembro trabajadora del Canadá** haciendo también uso de la palabra en nombre del miembro trabajador de los Estados Unidos, indicó que, según los datos disponibles, en 2017, 3,7 millones de niños y niñas, que representan un tercio de los niños en edad escolar afganos, no estaban matriculados en las escuelas, debido a la inseguridad y a la violencia relacionada con el conflicto, así como a los elevados niveles de pobreza crónica. Se espera que ese número aumente, a medida que se vaya intensificando la violencia entre las fuerzas afganas y los talibanes. Asimismo, con el aumento del número de refugiados afganos que regresan al país, existe la amenaza de que se saturen aún más unos servicios educativos ya atiborrados. Los niños que no asisten a la escuela corren un mayor riesgo de contraer matrimonios precoces, incorporándose a la fuerza del trabajo allí donde pueden ser explotados, reclutados para grupos armados o ser objeto de trata. Restricciones documentadas por actores no estatales que limitan el acceso de las niñas a la enseñanza, incluyen la prohibición total de la educación de las niñas, restricciones a la asistencia de las niñas más allá de un determinado grado o la prohibición explícita de que las niñas asistan a la escuela cuando el maestro no sea de sexo femenino. Otras formas documentadas de violencia, incluyen amenazas e intimidaciones contra maestros y estudiantes, quema de escuelas, ataques y secuestros. El Convenio reconoce la contribución de la educación a impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil. En consecuencia, el Gobierno debe adoptar medidas para defender el derecho a la educación, que reconoce la Constitución Nacional. Debe garantizarse asimismo la responsabilidad de los autores de ataques a instituciones, personal y estudiantes, en clara violación del derecho humanitario internacional y la normativa de derechos humanos.

**El representante gubernamental** agradeció los comentarios, recomendaciones y apoyo ofrecidos durante la discusión. Reiteró el compromiso del Afganistán con la eliminación del trabajo infantil, especialmente las peores formas de trabajo infantil. Subrayó que se han realizado progresos significativos y se han desarrollado planes integrales. El Gobierno tiene la intención de crear una unidad especial de policía responsable de la protección de los niños a nivel central y de las provincias que supervisará los casos de violación de los derechos de los niños. El Gobierno también llevará a cabo una revisión de las medidas existentes para garantizar que el marco legislativo y político responde adecuadamente a la situación nacional y cumple los convenios internacionales ratificados. Subrayando los progresos realizados por el Gobierno con el apoyo de los asociados internacionales para mejorar las condiciones de todos los afganos, mencionó especialmente el crecimiento de la tasa de alfabetización nacional y del número de niños, y en particular niñas, que asisten a la escuela en la última década. Recordó que los incendios de escuelas y la imposición de prohibiciones en las áreas bajo control de los talibán impiden a las niñas y los niños en general asistir a la escuela. El Gobierno proseguirá audazmente sus esfuerzos para garantizar el respeto de los derechos humanos y seguirá trabajando con sus asociados para tratar las causas profundas del trabajo infantil. Se necesitarán muchos pasos para completar este viaje. Por mucho que se luche contra el terrorismo, los recientes atentados demuestran la magnitud del conflicto y sus vínculos regionales.

**Los miembros trabajadores** consideraron que Afganistán no ha logrado tomar medidas eficaces para garantizar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil. El reclutamiento de niños en los conflictos armados, la prostitución infantil y la falta de acceso a la educación básica gratuita son endémicos. El Gobierno ha tratado de tranquilizar a la Comisión de la Conferencia asegurando que ha tomado medidas para afrontar estas cuestiones. No obstante, es posible y necesario hacer más para cumplir el Convenio. Con respecto a los «niños bailarines», el Gobierno ha indicado que próximamente se espera poner en práctica su prohibición legal explícita; sin embargo, este asunto sigue sin ser abordado. Se espera del Gobierno que demuestre su compromiso cumpliendo sus obligaciones de conseguir la aplicación del Convenio en la práctica. Eso implica en primer lugar adoptar medidas inmediatas y eficaces para poner fin, en la práctica, al reclutamiento de niños menores de 18 años por grupos armados y las fuerzas armadas así como medidas para asegurar la desmovilización de los niños que intervienen en el conflicto armado. En segundo lugar, el Gobierno debe adoptar medidas inmediatas y eficaces para velar por que se lleven a cabo investigaciones exhaustivas y procesamientos rigurosos a las personas que reclutan a la fuerza a niños menores de 18 años para utilizarlos en el conflicto armado y que se impongan en la práctica sanciones suficientemente eficaces y disuasorias. En tercer lugar, el Gobierno debe adoptar medidas eficaces con plazos establecidos para sacar a los niños de los grupos armados y las fuerzas armadas y garantizar su rehabilitación y su integración social. En cuarto lugar, debe adoptar medidas eficaces y con plazos establecidos para eliminar la práctica del *bacha bazi* con el fin de sustraer a los niños de una de las peores formas de trabajo infantil y prestar asistencia para su rehabilitación y su integración social. Por último, debería tomar las medidas necesarias para mejorar el funcionamiento del sistema educativo y para asegurar el acceso a la educación básica gratuita, por ejemplo mediante medidas para aumentar las tasas de matriculación en la escuela y de terminación de la escolaridad, en los niveles tanto de primaria como de secundaria, particularmente las de las niñas. Aunque reconociendo las dificultades que afronta el Gobierno con los grupos armados que operan en el país, el orador subrayó las

obligaciones que han sido libremente contraídas con la ratificación del Convenio en 2010, que exige que se dé prioridad a la adopción urgente de medidas contra las peores formas de trabajo infantil.

Los miembros empleadores valoraron la declaración del Gobierno en el sentido de que ha iniciado un camino progresivo para lograr el cumplimiento del Convenio y reconocieron la existencia de una voluntad política. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer y evidentemente es necesario hacer algo más a este respecto. Los miembros empleadores estuvieron de acuerdo con las conclusiones propuestas en las observaciones finales de los miembros trabajadores.

### **Conclusiones**

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

Si bien reconoció la complejidad de la situación que persiste en el terreno y la presencia de un conflicto armado, la Comisión deploró profundamente la situación actual, en la que grupos armados, en particular los que han jurado lealtad a los Talibanes, obligan por la fuerza a niños a recibir formación militar y religiosa. Además, la Comisión deploró profundamente la situación de los niños, especialmente de las niñas, que se ven privados de educación debido a la situación del país, en donde muchas escuelas han sido cerradas o dañadas y son utilizadas como bases militares o centros de detención, lo que impide a los niños asistir a ellas.

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

- adopte medidas urgentes para velar por la absoluta e inmediata desmovilización de todos los niños, y ponga fin en la práctica al reclutamiento forzoso de niños por las fuerzas o grupos armados;
- adopte medidas inmediatas y eficaces para garantizar que se lleven a cabo investigaciones y procesos judiciales exhaustivos contra todas las personas que recluten niños por la fuerza para utilizarlos en un conflicto armado, y que se impongan penas lo suficientemente eficaces y disuasorias en la legislación y en la práctica;
- adopte medidas inmediatas y eficaces para eliminar la práctica del *bacha-bazi* (niños bailarines), y
- adopte medidas eficaces en un plazo determinado que faciliten la rehabilitación y la integración social de los niños que han sido obligados por la fuerza a unirse a grupos armados o explotados sexualmente, y proporcione información sobre las medidas adoptadas a este respecto y sobre los resultados obtenidos.

A este respecto, la Comisión pide al Gobierno que solicite asistencia técnica a la OIT para dar seguimiento a las recomendaciones.

La Comisión pidió a la OIT, a la comunidad internacional y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que, sin demora, colaboren con el objetivo de eliminar todas las formas de trabajo infantil, en particular, las peores formas de trabajo infantil.

### **REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO (ratificación: 2001)**

Un representante gubernamental declaró que el Gobierno reconoce la presencia de niños en ciertas explotaciones mineras artesanales y, más concretamente, en las provincias de Katanga, Kivu Septentrional y Kivu Meridional. Sin embargo, recordó que la República Democrática del Congo (RDC) es un país que sale de una situación de conflicto y que ha experimentado guerras y conflictos armados durante más de dos decenios, los cuales han destruido su estructura económica, dando lugar así a la supresión de numerosos empleos, al aumento del número de trabajadores pobres, al desplazamiento de la población y a numerosos

casos de abandono escolar. No obstante, desde 2001, el Gobierno viene realizando esfuerzos para eliminar las peores formas de trabajo infantil. Estos esfuerzos se traducen en particular en la adopción de las siguientes medidas legislativas y reglamentarias: i) el aumento de la capacidad para contratar a los 18 años de edad, en lugar de a los 16 años (artículo 6 del Código del Trabajo, en su forma enmendada en 2016); ii) la supresión de la emancipación automática de los menores a través del matrimonio (artículo 352 del Código de la Familia, en su forma enmendada en 2016); iii) una campaña de sensibilización en las escuelas contra el matrimonio precoz; iv) la adopción, en 2014, de una ley marco sobre la enseñanza nacional que prevé el carácter obligatorio y gratuito de la enseñanza básica; v) la adopción, en 2016, de una ley que establece las normas relativas al régimen general de seguridad social, y vi) el nombramiento de una Asesora Especial del Jefe de Estado encargada de la lucha contra la violencia sexual y contra el reclutamiento de niños en las fuerzas armadas. Tras el diálogo mantenido con las Naciones Unidas, el Gobierno firmó, el 4 de octubre de 2012, el Plan de acción para la lucha contra el reclutamiento y la utilización de niños y contra las demás violaciones graves de los derechos de los niños por las fuerzas armadas y los servicios de seguridad. El Gobierno ha constituido asimismo una comisión interministerial encargada de la cuestión del trabajo infantil en las minas y en las explotaciones mineras. El mandato de esta comisión es asesorar a los ministerios y servicios competentes, coordinar las diferentes iniciativas emprendidas a este respecto, y realizar una labor de promoción ante organizaciones como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o incluso la OIT. La comisión interministerial también ha elaborado un plan de acción trienal para el período comprendido entre 2017 y 2020, cuyo objetivo general es coordinar las medidas adoptadas en el terreno para poner fin a la presencia de niños en las actividades de explotación minera. El Plan de acción establece asimismo los cinco objetivos concretos siguientes: i) realizar un seguimiento y una evaluación de las iniciativas de lucha contra el trabajo infantil en las minas y en las explotaciones mineras; ii) controlar la presencia de niños en las minas y explotaciones mineras; iii) reforzar la aplicación de las medidas encaminadas a alejar a los niños de las cadenas de suministro de minerales; iv) adoptar las medidas correctivas propuestas en el terreno por los ministerios y servicios competentes, y v) elaborar una estrategia de comunicación. El orador solicitó la movilización de la comunidad internacional en torno a la cuestión del reclutamiento y la utilización de niños en los grupos armados, así como en las minas y en las explotaciones mineras, a fin de determinar las responsabilidades y de prever la adopción de sanciones contra los instigadores de esta explotación cuyas causas son, fundamentalmente, exógenas.

Los miembros empleadores expresaron su conmoción y tristeza ante el sufrimiento de las personas vulnerables, en particular los niños, en el país. Los niños trabajan en minas en condiciones análogas a la esclavitud para personas o empresas establecidas en las provincias de Katanga, Kasai Oriental y Kivu Septentrional. Pusieron de relieve un caso concreto en el que, según el informe de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), de enero de 2011, el comandante de uno de los batallones de las fuerzas armadas de la RDC (FARDC, por sus siglas en francés), utilizó en beneficio propio el trabajo forzoso de niños en las minas de Kivu Septentrional. A pesar de la adopción de la ley núm. 09/001, de 10 de enero de 2009, cuyo artículo 187 prevé una sanción de pena de prisión que oscila entre diez y veinte años por el reclutamiento o la utilización de menores de 18 años de edad en las fuerzas y grupos armados

y en la policía, no ha quedado claro si las autoridades penalizaron, detuvieron o se ocuparon de otra forma de dicho comandante. Esta persona posiblemente siga en el ejército beneficiándose de los privilegios correspondientes, mientras que el Gobierno tendría que haber dado ejemplo hace mucho tiempo en este caso concreto. Los miembros empleadores subrayaron que la adopción de la ley mencionada anteriormente es insuficiente, y que es necesario actuar de conformidad con la ley adoptada con el fin de lograr progresos reales. El Comité de los Derechos del Niño, en sus observaciones finales de 10 de febrero de 2009, expresó su preocupación porque las leyes promulgadas no siempre van seguidas de la emisión de decretos de aplicación apropiados, porque los mecanismos encargados de hacer cumplir la ley son débiles y porque no se han realizado actividades para crear conciencia acerca de estas leyes que, como consecuencia, no se aplican. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a que haga cumplir efectivamente las leyes existentes en relación con el trabajo infantil. Al tiempo que reconocen la compleja situación del conflicto armado que prevalece en el país desde hace más de un decenio, los miembros empleadores no consideran que la comunidad internacional esté presentando solicitudes excesivas al Gobierno. Según un informe de 2011 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sobre la trata de personas, las niñas congoleñas son víctimas de prostitución forzosa en burdeles improvisados y en campamentos, así como en las proximidades de minas y mercados. Además, 50 000 niños trabajan en minas, y los grupos armados secuestran con frecuencia a personas vulnerables, especialmente a niños, y las someten a la trata. Indicaron que, tal como se indica en el informe de 2010 del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los niños y el conflicto armado en la República Democrática del Congo, entre octubre de 2008 y diciembre de 2009 se notificaron 1 593 casos de reclutamiento de niños, incluidos 1 235 en 2009. Los miembros empleadores denunciaron que, según la misma fuente, el 42 por ciento del número total de casos de reclutamiento notificados se atribuyen a las FARDC. Las pruebas disponibles muestran que las FARDC y la policía nacional congoleña son el epicentro del problema, y el Gobierno debería actuar con carácter urgente y de manera decisiva a este respecto. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a que promulgue leyes que contemplen medidas efectivas contra el trabajo infantil. El Gobierno debería rehabilitar y tratar a los niños del país como si fuesen sus propios hijos.

**Los miembros trabajadores** subrayaron que la Comisión ha examinado este caso en reiteradas ocasiones y que, año tras año, la RDC es el escenario de todo tipo de atrocidades cometidas contra niños inocentes. Por lo tanto, es necesario exhortar de nuevo al Gobierno, como ya ocurrió en 2009, a que tome urgentemente medidas inmediatas y eficaces para eliminar el trabajo forzoso o peligroso de los niños menores de 18 años. Las disposiciones legislativas que ha adoptado — entre otras la ley núm. 09/001 de 2009 o el decreto-ley núm. 066 de 2000, sobre la desmovilización y la reinserción de los grupos vulnerables presentes en las fuerzas armadas — han resultado inadecuadas para garantizar que ningún niño sea reclutado como niño soldado. Según un informe del UNICEF de 2015, aproximadamente 80 niños perdieron la vida en actos de violencia relacionados con los conflictos armados, 60 fueron mutilados, 195 secuestrados y 487 reclutados en las filas de grupos armados. Entre enero de 2012 y agosto de 2013, la MONUSCO documentó el reclutamiento de 996 niños en las filas de grupos armados en el país. En sus observaciones finales de 2009, el Comité de los Derechos del Niño concluyó que el Estado tiene una responsabilidad directa en las violaciones de los derechos de los niños, a través de sus fuerzas armadas, y que no ha protegido a los niños ni ha impedido estas violaciones. Además de los grupos armados, las FARDC

también son responsables del alistamiento sistemático en sus filas de niños (el 42 por ciento de los reclutamientos de niños, según un informe de 2009 del Secretario General de las Naciones Unidas). Las acciones del Gobierno son contradictorias ya que, por una parte, emprende reformas para impedir nuevos reclutamientos, y sancionar las infracciones y, por otra, permite a la policía y a las fuerzas armadas no sólo reclutar a niños soldados, sino también cometer actos de violencia física y sexual contra ellos, permitiendo que los autores de estos delitos queden impunes. Las FARDC son responsables de la mitad de los asesinatos de niños ocurridos en 2010, de numerosas mutilaciones de niños y de 67 casos de violencia sexual en el mismo período. A pesar del marco legislativo existente, no ha habido ningún procesamiento penal al respecto, garantizándose de este modo una impunidad total a los autores de estas atrocidades e indicándose por tanto que pueden seguir cometiéndolas. Los nombres de los culpables, como el de un antiguo coronel de las FARDC, se conocen públicamente. Las Naciones Unidas han recogido numerosos testimonios sobre asesinatos de niños reclutados, actos análogos a la tortura, y tratos inhumanos y degradantes. El Gobierno dispone de suficiente información para iniciar investigaciones y procesar a los presuntos autores de estas atrocidades. Los niños también están expuestos a las peores formas de trabajo en las minas de Katanga y Kasai Oriental, donde trabajan unos 40 000 niños para extraer minerales bajo el yugo de unidades militares. Trabajan en las minas hasta 12 horas al día, a cambio de uno o dos dólares, bajo temperaturas caniculares, sin la más mínima protección y en contacto con fuertes concentraciones de cobalto. La legislación nacional prohíbe el trabajo forzoso, pero lo que plantea problemas es la falta de aplicación de estas disposiciones, entre otras cosas debido a la ineficacia y la incompetencia de la inspección del trabajo. El Plan de Acción Nacional para la eliminación del trabajo infantil hasta 2020 (PAN), suscrito por el Gobierno en 2015, no ha permitido realizar progresos en términos de mejora de las actividades de inspección del trabajo y del número de niños sometidos a prácticas de trabajo forzoso. Las penas aplicables en casos de recurso al trabajo forzoso u obligatorio siguen siendo insuficientes y no tienen ningún efecto disuasorio. Además, continúan planteándose numerosos problemas estructurales, tales como la descentralización, la falta de recursos y una coordinación deficiente. La Ley de 2009 sobre la Protección de los Niños prevé, sin embargo, el derecho a una educación gratuita y obligatoria para todos los niños, pero, por falta de financiación pública, la mayoría de las escuelas que no se han cerrado o destruido siguen reclamando gastos de escolarización. Algunos niños son reclutados por la fuerza en sus escuelas, y otros son víctimas de violencia sexual cuando van de camino a la escuela. También hay cerca de 30 000 niños de la calle en el país, la mayoría de ellos en Kinshasa, sin techo ni protección. Según el UNICEF, muchas jóvenes, a veces menores de 10 años, se prostituyen. Miles de futuros adultos quedan así marcados de por vida y se les priva de cualquier perspectiva de poder realizarse física y psicológicamente, porque el Gobierno se ha mostrado incapaz «de impedir la ocupación de niños en las peores formas de trabajo infantil (...), de librar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegurar su rehabilitación e inserción social» (artículo 7, 2), del Convenio). A pesar de ciertas mejoras, muchos niños siguen siendo reclutados y las FARDC prohíben sistemáticamente el acceso a sus campos a los investigadores de las diferentes organizaciones y misiones internacionales. Por esta razón, en las 50 tentativas de verificación realizadas por la MONUSCO para desmovilizar a los niños menores de 18 años, sólo se ha podido desmovilizar a cinco niños. Además, el «nuevo reclutamiento» de niños que han sido previamente desmovilizados es una práctica habitual. No se

podrá obtener ningún resultado concreto y duradero mientras los miembros de las FARDC sigan gozando de tal autonomía e impunidad. Por consiguiente, es primordial que el Gobierno no escatime esfuerzos, no sólo para aplicar los programas encaminados a erradicar el trabajo infantil y desmovilizar a los niños, sino también para garantizar que su propio ejército no cometa las atrocidades que oficialmente se supone debe combatir. El Gobierno ha de tomar urgentemente medidas para desmovilizar de manera inmediata y completa a todos los niños alistados en las filas de las FARDC, y poner fin al reclutamiento forzoso de niños menores de 18 años en los grupos armados. Recordando la resolución núm. 1998, del 12 de julio de 2011, del Consejo de Seguridad, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que tome medidas eficaces para garantizar que se lleven a cabo investigaciones en profundidad y que se lleve hasta el final de los procesamientos judiciales, imponiéndose unas sanciones suficientemente disuasorias, incluso contra los oficiales de las fuerzas armadas regulares.

**El miembro empleador de la República Democrática del Congo** recordó que el sector empresarial congolés siempre ha respetado los instrumentos de la OIT y ha velado por su aplicación. La presencia de niños en las minas es, fundamentalmente, la obra de traficantes y de explotadores mineros del sector informal, los cuales son combatidos por los esfuerzos del Gobierno. El reclutamiento forzoso de niños en las fuerzas armadas ya no es un secreto para nadie, y ha sido ampliamente documentado por la MONUSCO. Al preguntarse por las razones de la presencia masiva de esos niños en las minas, es preciso comprender que lo que ellos producen, especialmente el coltán, se utiliza en la industria de las nuevas tecnologías de la información. Quienes los explotan pertenecen a grupos armados que se aprovechan de la guerra, y no las empresas del país. Tampoco es posible controlar las empresas multinacionales que vienen del exterior.

**El miembro trabajador de la República Democrática del Congo** se refirió a la crisis política que atraviesa el país, debido a los conflictos armados que enfrentan a las fuerzas leales con las de la rebelión, así como a la inestabilidad y a las violaciones de los derechos humanos derivadas de esta situación. El auge de la explotación minera artesanal en Katanga ha proporcionado un medio de subsistencia a un gran número de personas, especialmente tras el desplome de la sociedad minera pública más grande. Los niños recuperan el cobalto rechazado por un gran número de minas industriales implantadas en la provincia, la mayoría de las veces sin permiso de las empresas, y a continuación, el material se limpia, tamiza y clasifica en los cursos de agua y en los lagos. El orador se refirió asimismo a la investigación realizada por Amnistía Internacional y el Observatorio Africano de Recursos Naturales en cinco explotaciones mineras de Katanga. Entre los riesgos sanitarios mencionados figura una enfermedad pulmonar mortal, conocida con el nombre de «fibrosis pulmonar por metales duros», así como una sensibilización de las vías respiratorias, crisis asmáticas, dificultad respiratoria y un debilitamiento de las funciones pulmonares. Ahora bien, la mayoría de los mineros trabajan largas jornadas en contacto con el cobalto y no disponen de los equipos de protección más elementales. Además, el marco jurídico vigente no prevé ninguna directiva en materia de protección de la salud para los mineros artesanales. En 2014, el UNICEF estimó que 40 000 niños trabajan en todas las minas en el sur del país. Su trabajo es especialmente agotador en el plano físico. Por un salario diario que oscila entre uno y dos dólares, trabajan hasta doce horas al día y transportan pesadas cargas bajo temperaturas elevadas o bajo la lluvia. A veces son golpeados. Si bien la ley prevé el derecho a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria para todos los niños, la mayoría de las escuelas siguen exigiendo una contribución, ante la ausencia de una financiación adecuada por parte del Estado.

Además, la inspección del trabajo no dispone de las competencias necesarias. El Gobierno debería procurar establecer un sistema adecuado con el fin de erradicar las peores formas de trabajo infantil y de hacer de la escolarización en el nivel primario una prioridad. El PAN no ha sido adoptado oficialmente, ni validado por el Gobierno. En lo que atañe a los niños soldados, no obstante la existencia de disposiciones jurídicas que reglamentan su desmovilización, los mecanismos de seguimiento plantean muchos problemas por falta de un presupuesto adecuado.

**El miembro gubernamental de Malta**, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Noruega, reafirmó el compromiso con la promoción de la ratificación y la aplicación universales de los ocho convenios fundamentales como parte del Marco estratégico de la UE sobre derechos humanos y democracia, y para la erradicación del trabajo infantil, en particular sus peores formas. Recordando el compromiso contraído por la RDC en virtud del Acuerdo de Cotonú — el marco de colaboración con la UE — de respetar la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos, que comprende la abolición del trabajo infantil y el cumplimiento del Convenio, lamenta que el Gobierno no haya presentado la memoria a tiempo para su examen por la Comisión de Expertos, que se ha visto obligada a reiterar los comentarios formulados desde 2011.

El orador saludó los esfuerzos realizados por el Gobierno, como la adopción del Plan de Acción de 2012, mostrando de esa forma su empeño por poner fin al reclutamiento y la utilización de niños en conflictos armados. Cabe mencionar que, en 2015, el Mecanismo de Vigilancia y Presentación de Informes de las Naciones Unidas no documentó ningún caso de reclutamiento de niños por parte de las FARDC, y que, para prevenir nuevos casos de reclutamiento, el Gobierno aprobó en 2016 un nuevo procedimiento que exige la verificación de la edad de los miembros de las FARDC. Es crucial que el comportamiento de las fuerzas armadas nacionales sea ejemplar en esta cuestión. No obstante, prosigue el reclutamiento de niños por los grupos armados, lo que pone en peligro el futuro de los niños, en especial de las jóvenes. Señaló también con profunda preocupación el fenómeno persistente del trabajo infantil en las minas y la utilización de niños por grupos armados para la extracción de minerales, en ocasiones bajo la supervisión de las FARDC, según se ha informado. A la luz de lo manifestado, el orador hizo un llamamiento al Gobierno para que: i) impida el reclutamiento de niños en las fuerzas regulares o los grupos armados, y el trabajo infantil forzoso o peligroso en minas, incluso a través de medidas como crear conciencia y asegurar la educación básica para todos; ii) garantice la desmovilización de los niños reclutados en grupos armados; iii) vele por que se investigue y se encause a las personas que reclutan a niños para su integración en grupos armados o para trabajar en las minas, y iv) garantice la reinserción social y rehabilitación de esos niños y, en particular, de los niños soldados, prestando al mismo tiempo particular atención a las niñas. Por último, reafirmó el compromiso constante de cooperar y colaborar con la RDC.

**La miembro trabajadora del Canadá** definió el trabajo infantil en las minas de la RDC como una realidad terrible. Según estimaciones de 2014 elaboradas por el UNICEF, se utiliza 40 000 niños para realizar actividades mineras peligrosas, y unidades militares reclutaban a niños para trabajos forzosos, en especial para la extracción de recursos naturales, principalmente el cobalto. El país representa al menos el 50 por ciento de la producción mundial del cobalto utilizado en las baterías de litio-ion. Además, las condiciones de trabajo en las explotaciones mineras son atroces. Los niños trabajan en condiciones peligrosas e insalubres que les exponen a lesiones y enfermedades mortales, sin

tomar descansos, y a cambio de una remuneración que oscila entre 1 y 2 dólares de los Estados Unidos al día. En este contexto, la oradora considera escandaloso que la Comisión de Expertos se vea obligada a reiterar sus solicitudes de información cada año, también en lo que atañe a las estadísticas de inspección. Una medida esencial para la observancia de la legislación laboral es la existencia de una inspección del trabajo independiente y fuerte para garantizar el cumplimiento de la legislación en el lugar de trabajo, como la que define la edad mínima y el trabajo peligroso. Debe capacitarse y remunerarse debidamente a los inspectores del trabajo con el fin de evitar prácticas ilegales que fomentan la corrupción. Ésta es una labor fundamental que los gobiernos pueden llevar a cabo para cumplir con su compromiso de luchar contra las peores formas de trabajo infantil. Aunque la legislación nacional pueda estar en consonancia con el Convenio, la oradora destacó la necesidad de que haya voluntad política, una buena gobernanza y el compromiso de hacer cumplir la ley. No se puede probar la voluntad política del Gobierno sin informes de inspección del trabajo, datos y estadísticas, transparencia y respuestas a los comentarios de la Comisión de Expertos. Instó al Gobierno a que encuentre la voluntad política para hacer cumplir la legislación nacional y poner así fin a las peores formas de trabajo infantil.

**La miembro gubernamental de Suiza** manifestó su apoyo a la declaración de la Unión Europea. El trabajo infantil y, más concretamente, la utilización de niños en los conflictos armados son fenómenos preocupantes. La oradora expresó la esperanza de que el Gobierno facilite información a la mayor brevedad acerca de las actividades iniciadas con el objeto de velar por la protección de los niños y el cumplimiento del Convenio. Alentó al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos destinados a perseguir penalmente a quienes hayan participado en violaciones graves de los derechos de los niños y a que intensifique su acción para librar a los niños del trabajo en las minas. El Gobierno también debería tomar las medidas necesarias para garantizar la desmovilización de los niños alistados en las filas de las FARDC y el cese de todo reclutamiento, y facilitar su readaptación e inserción social.

**El miembro trabajador de Nigeria**, haciendo uso de la palabra en nombre del Consejo de Coordinación Sindical de África Austral (SATUCC), señaló que la observación de la Comisión de Expertos de que el conflicto armado restringe el acceso a la educación en el este de la RDC ha sido confirmada por niños que han denunciado secuestros, reclutamientos forzados, palizas y violaciones en la escuela. El Gobierno no ha brindado protección a esos niños y sigue sin hacerlo. Además, sólo el 29 por ciento de los niños de las zonas rurales y el 24 por ciento de los niños de zonas urbanas son inscritos al nacer. Al no poder demostrar su nacionalidad, los niños que no están inscritos tienen dificultades para acceder a los servicios, tales como la educación, por lo que son más vulnerables al reclutamiento para un conflicto armado. Además, es necesario que el Gobierno adopte medidas urgentes y efectivas con miras a encarar la difícil situación de los desplazados internos, especialmente en el este del país, donde casi la mitad de la población es menor de 18 años. Los niños desplazados en el país experimentan dificultades para acceder a la educación, por lo que corren un mayor riesgo de ser sometidos al trabajo infantil. Recordando que el acceso a la educación no sólo es un derecho, sino también una herramienta eficaz para acabar con el trabajo infantil y sus peores formas, solicitó al Gobierno que aumente el acceso a la educación inscribiendo a los niños al nacer, estableciendo programas de asistencia para los niños desplazados en el país, y velando por que las escuelas sean lugares seguros y aptos para los niños.

**La miembro gubernamental del Canadá** manifestó su profunda preocupación por la situación de la RDC y solicitó al

Gobierno que adopte las medidas apropiadas para desmovilizar a todos los niños de las filas de las FARDC y acabe de manera definitiva con el reclutamiento de niños por los grupos armados. El Gobierno también debe adoptar las medidas necesarias para eliminar el trabajo forzoso o el trabajo peligroso de los niños en las minas, y velar por su readaptación e inserción social, prestando especial atención a las niñas. En aplicación de la legislación nacional, los autores de los delitos deben ser llevados ante la justicia y cumplir sus condenas, aun cuando provengan de las fuerzas del orden. Asimismo, es menester que el Gobierno facilite la información solicitada por la Comisión de Expertos sobre las siguientes cuestiones: las investigaciones efectuadas, los procesamientos emprendidos y las condenas impuestas; las estadísticas en materia de aplicación de la legislación; el número de niños soldados rescatados e reintegrados, y las medidas destinadas a fortalecer la capacidad de la inspección del trabajo previstas por el PAN. Por último, el Gobierno debería mejorar la cooperación con la MONUSCO para acabar con el reclutamiento de niños en el ejército y permitir su desmovilización e inserción social.

**La miembro trabajadora de la República de Corea** expresó su acuerdo con las declaraciones formuladas por los miembros trabajadores de Nigeria y el Canadá. En relación con las observaciones de la Comisión de Expertos relativas a la persistencia del trabajo infantil, especialmente en las minas, la oradora destacó que hay unos 250 000 niños de la calle en el país, 70 000 de los cuales viven en Kinsasa. Es incluso más inquietante la situación de las niñas pequeñas, muchas de las cuales comienzan a prostituirse a los 12 años. A pesar de la firma del PAN en 2015, no se han observado mejoras cuantificables en términos del fortalecimiento de la inspección del trabajo por parte del Estado y de la disminución del número de niños sometidos al trabajo forzoso. La oradora instó al Gobierno a que aplique con prontitud el PAN y, en particular, a que garantice el acceso gratuito a la educación básica para todos los niños y adopte medidas específicas para proteger a las niñas pequeñas. Por último, la oradora manifestó todo su apoyo a las recomendaciones en las que se insta al Gobierno a que tome medidas para eliminar el trabajo forzoso y las formas peligrosas de trabajo infantil.

**El miembro gubernamental del Chad** señaló con satisfacción la adopción de la ley núm. 09/001, de 10 de enero de 2009, que sanciona el enrolamiento o la utilización de niños menores de 18 años en las fuerzas y grupos armados y en la policía. La adopción de esta ley y de otras medidas legislativas y reglamentarias confirma la voluntad del Gobierno de luchar de manera efectiva contra el reclutamiento de niños soldados en su territorio, y de brindarles la protección necesaria. Además, el Gobierno se ha comprometido a fortalecer las capacidades de la inspección del trabajo en el marco de la aplicación del PAN. Es preciso estimular y apoyar este compromiso y los esfuerzos para llevarlo a cabo.

**El miembro gubernamental de Argelia** señaló la existencia de la firme voluntad política del Gobierno de luchar contra el flagelo de las peores formas de trabajo infantil, y destacó la adopción por el Gobierno de un enfoque intersectorial que permite aunar los esfuerzos y los recursos, así como la adopción de medidas legislativas y reglamentarias, en particular desde 2001. La Comisión debería alentar al país a proseguir sus esfuerzos, continuando con el seguimiento y el apoyo prestado, a fin de permitir la erradicación de las peores formas de trabajo infantil a muy corto plazo.

**Otra representante gubernamental** declaró que el Gobierno ha escuchado las firmes exhortaciones de los miembros de la Comisión, pero también las expresiones de aliento para que redoble sus esfuerzos en la lucha contra las peores formas de trabajo infantil. El Gobierno, consciente de sus responsabilidades, respondió a todos los comentarios de la Comisión de Expertos en un informe que

se someterá al Director General de la OIT el lunes 12 de junio. Algunas informaciones recogidas durante la discusión provienen del informe anterior. El nuevo informe contiene datos nuevos. Por lo referente a las minas, desde que la RDC se enfrenta a la guerra y a la proliferación de grupos armados y desde que sufre las influencias del exterior, los niños se han transformado en víctimas de trabajo forzoso. Las guerras recurrentes en Kivu Septentrional y Kivu Meridional han frenado el desarrollo económico, y han generado desempleo, pobreza, desescolarización masiva de los niños y reclutamientos forzosos. Estos problemas existen en las estructuras que alimentan el contrabando, y no en las empresas que explotan legalmente las minas, como pudo constatar el entonces Ministro del Trabajo al visitar el lugar en 2013, tras la publicación de un informe del UNICEF. El Gobierno no escatima esfuerzos pero, tras dos decenios de guerra, es difícil brindar una protección adecuada a los niños que se encuentran en una situación tan compleja. La oradora instó a la comunidad internacional a que reflexione ampliamente sobre la cuestión de la trazabilidad del mineral. Además, consciente de las debilidades del sistema de inspección del trabajo y de la insuficiencia de sus efectivos, la oradora solicitó la asistencia técnica de la OIT para reforzar la inspección del trabajo y garantizar así un mejor control de la aplicación de las leyes. Actualmente está en curso un proyecto de reclutamiento de 1 000 inspectores del trabajo, que comprende una etapa de formación en cooperación con la OIT y el Centro Regional Africano de Administración del Trabajo, y debería recibir financiamiento este año.

Los miembros trabajadores expresaron una vez más su profunda preocupación por las peores formas de trabajo infantil a las que se somete a los niños de la RDC desde hace varias generaciones. Las medidas legislativas no han sido suficientes para erradicar este flagelo y el Gobierno debe dar una respuesta clara y coherente en la práctica. Es necesario adoptar medidas urgentes para enjuiciar a los reclutadores de niños soldados y a otros autores de abusos y de actos de violencia, y para desmovilizar y readaptar a los niños reclutados y reinsertarlos en la sociedad. Asimismo, conviene asegurarse de que se prevengan los abusos en todos los ámbitos en los que causan estragos las peores formas de trabajo infantil, incluido el sector minero, en el que más de 50 000 niños son víctimas de trabajo forzoso, o en lo que respecta a los niños de la calle. Un país que es incapaz de proteger a sus niños es un país sin futuro. Los miembros trabajadores lamentaron que el Gobierno no haya presentado una memoria sobre esas cuestiones y le instaron a que proporcione información relativa a las medidas concretas que se hayan adoptado para erradicar eficazmente las peores formas de trabajo infantil a la mayor brevedad. Cabe recordar que los terribles abusos cometidos contra los niños en la RDC incumben a todo el mundo, dado que el mineral proveniente de esas minas está presente en todo tipo de aparatos electrónicos cuyo uso es muy común. Los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que: i) aleje a los niños de las peores formas de trabajo infantil y asegure su readaptación e inserción social; ii) ponga fin al «nuevo reclutamiento» de los niños que fueron desmovilizados anteriormente; iii) lleve a cabo el programa de desarme, desmovilización y reinsertación de los niños; iv) acabe con la impunidad de las FARDC y decrete sanciones disuasorias contra éstas; v) emprenda investigaciones exhaustivas y enjuicie a las personas que reclutan a niños en un conflicto armado, incluidos los oficiales de las fuerzas armadas, y vi) responda sin dilación a los comentarios de la Comisión de Expertos.

Los miembros empleadores destacaron que la Comisión considera insuficiente la presentación por el Gobierno de la memoria, en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, durante la Conferencia en el mes de junio de 2017, cuando en realidad debía haberla sometido en septiembre

de 2016. Los gobiernos deberían presentar las memorias a tiempo para que la Comisión de Expertos pueda examinar el cumplimiento del convenio pertinente. Esperan que en lo sucesivo el Gobierno cumpla su obligación de presentación de memorias. Los miembros empleadores reiteraron su llamamiento al Gobierno para que se apliquen las leyes promulgadas. Con respecto a la declaración del Gobierno, según la cual sólo hay dos inspectores en las provincias cuya extensión equivale a la de un país mediano, los miembros empleadores creen que, si los recursos humanos para la aplicación de la ley son escasos, los ingresos provenientes de aquellas provincias y de la minería deberían invertirse en la contratación necesaria por el bien del país y de los niños. Si bien reconocen las consecuencias del prolongado conflicto armado, consideran necesario realizar esfuerzos para establecer un proceso similar al Proceso Kimberley, con miras a garantizar que se registren los minerales y, posteriormente, se marquen si llegan al comercio, a fin de detectar cualquier procedencia del trabajo infantil. Por último, los miembros empleadores hicieron un llamamiento al Gobierno para que tome conciencia del sufrimiento de los niños y les ayude a superar sus traumas, con miras a romper finalmente el ciclo y a asegurar el futuro de la RDC a través de sus niños.

### **Conclusiones**

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por el representante gubernamental y de la discusión que tuvo lugar a continuación.

La Comisión tomó nota de las graves cuestiones relativas a este Convenio fundamental, que se refieren en particular al reclutamiento forzoso de niños menores de 18 años en las fuerzas armadas y a la falta de acceso adecuado a la educación. La Comisión también expresó su decepción por el incumplimiento por parte del Gobierno, durante varios años, de sus obligaciones de presentación de memorias.

Teniendo en cuenta la discusión, la Comisión instó al Gobierno de la República Democrática del Congo, a que:

- vele por la desmovilización total e inmediata de todos los niños alistados en las filas de las FARDC y ponga fin al reclutamiento forzoso de niños en grupos armados, prestando particular atención a la desmovilización de las niñas;
- intensifique sus esfuerzos para impedir que los niños trabajen en minas y en otros sectores peligrosos, y preste la asistencia directa necesaria y apropiada para que sean retirados de estas peores formas de trabajo infantil;
- vele por que se lleven a cabo investigaciones exhaustivas y se emprendan acciones judiciales contra los culpables y que se les impongan sanciones suficientemente efectivas y disuasorias;
- redoble sus esfuerzos para adoptar medidas eficaces y en un plazo determinado para retirar a los niños de los grupos armados y de otras peores formas de trabajo infantil, y para velar por su rehabilitación y su reinsertión social, y
- proporcione información sobre el número de niños soldados que han sido retirados de los grupos armados y reintegrados en la sociedad.

La Comisión recomendó al Gobierno de la República Democrática del Congo que recurra a la asistencia técnica con el fin de erradicar las peores formas de trabajo infantil y que notifique a la Comisión de Expertos, antes de su reunión de noviembre de 2017, los progresos realizados en relación con las recomendaciones anteriores.

La Comisión exhortó a la OIT, a la comunidad internacional y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que concierten esfuerzos con el fin de eliminar sin demora todas las formas de trabajo infantil en el país, incluidas sus peores formas.

## LIBIA (ratificación: 2000)

Un representante gubernamental señaló que, desde su independencia en diciembre de 1951, Libia ha adoptado numerosas leyes que prohíben y penalizan el trabajo infantil. Libia está aplicando las disposiciones del Convenio, mediante las siguientes leyes: la Ley de Jóvenes Errantes (ley núm. 5 de 1955), el Código Penal (ley núm. 48 de 1956), la Ley sobre la Regulación de la Situación de los Menores (ley núm. 17 de 1992), la Ley sobre la Protección de la Infancia (ley núm. 5 de 1997), la decisión núm. 100, de 1998, del Consejo de Ministros sobre el establecimiento de la Comisión Suprema para la protección de la infancia y la Ley de Relaciones Laborales (ley núm. 12 de 2010). En virtud del artículo 27 de la Ley de Relaciones Laborales (ley núm. 12 de 2010), no se permite que ninguna persona menor de 18 años de edad realice ningún tipo de trabajo, a menos que sea con fines educativos o como parte de un aprendizaje o de una formación a partir de una edad mínima de 16 años y con la condición de que se protejan la salud, la seguridad y la moralidad del joven. En el artículo 5 de dicha ley se define a un joven como toda persona física que haya alcanzado la edad de 16 años, pero todavía no los 18 años. El artículo 10 de la Ley sobre la Protección de la Infancia (ley núm. 5 de 1997) contiene disposiciones similares, que prohíben el empleo de menores salvo que esto sea a los efectos de un aprendizaje y se base en la voluntad del niño. En lo que respecta a las peores formas de trabajo infantil, tal como se prevé en el artículo 3 del Convenio, se trata de todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados, o de otras peores formas, tal como se prevé en los apartados *b)*, *c)* y *d)* del artículo 3; se señaló que están prohibidas en Libia y que son sancionables conformemente a lo dispuesto en los artículos 406 y 416 del Código Penal. Por lo referente a los informes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Libia, de fechas 12 de enero de 2015 y 15 de febrero de 2016, y a la información contenida en el último informe sobre el reclutamiento forzoso de niños y su utilización en conflictos armados por grupos armados que han jurado lealtad al Estado Islámico en Iraq y el Levante (ISIL), el orador puso de relieve que Libia está afrontando su peor crisis política y una escalada de violencia desde 2011. El Gobierno legítimo de Libia, representado por el Consejo Presidencial del Gobierno de Acuerdo Nacional, capturó la última posición del ISIL, el 6 de diciembre de 2016, y anunció oficialmente el 17 de diciembre de 2016 que la ciudad de Sirte, que estuvo bajo el control del ISIL durante más de un año y medio, ha sido liberada. El último informe de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), publicado el 4 de abril de 2017, señaló que «las autoridades locales iniciaron algunas obras de rehabilitación en Sirte a medida que los desplazados internos comenzaron a regresar a partes de la ciudad» y que «se elaboró, bajo la supervisión del Consejo Presidencial, un plan de estabilización de Sirte después del conflicto» (documento S/2017/283, párrafo 25). Además, debería señalarse que el Jefe de la UNSMIL y Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Libia, Sr. Martin Kobler, señaló en su alocución más reciente al Consejo de Seguridad, el 7 de junio de 2017, que si bien el ISIL sigue constituyendo una amenaza, es «una sombra de lo que era hace apenas un año». Tras haber vencido al ISIL en Sirte, se ha puesto fin a las prácticas llevadas a cabo por la organización contra los niños durante su control de la ciudad, incluido el reclutamiento forzoso de niños para sus operaciones militares, la prohibición de que los niños se escolaricen, y la imposición a las niñas de la obligación de llevar el velo, y los niños han podido retomar

sus estudios. En vista de los actos atroces cometidos por los grupos que despliegan su actividad fuera de la ley, y en particular por la organización terrorista ISIL, el Estado libio espera poder recibir apoyo en sus esfuerzos contra el terrorismo en lugar de tener que venir a dar explicaciones ante la Comisión. Pese a sus modestas capacidades militares y al embargo de armas que le ha sido impuesto por el Consejo de Seguridad, Libia ha logrado derrotar al ISIL y expulsarlo de las ciudades de Darna, Sabratha y, por último, Sirte.

Tomando nota de que la educación es un derecho humano fundamental, el orador subrayó que la educación es un derecho para todos en Libia, y que el sistema educativo se divide en tres fases, a saber, la escolarización primaria obligatoria de nueve años, la enseñanza secundaria y la formación profesional, además de la enseñanza superior (universitaria), todas ellas gratuitas en todas las regiones de Libia. En lo que respecta a las observaciones de la Comisión relativas a la disminución del número de alumnos que se encuentran en la enseñanza primaria, que pasaron de 1 056 565 en el período comprendido entre 2009 y 2010 a 952 636 en el período que abarca desde 2010 a 2011, debería señalarse que dicho descenso no obedeció a una escolarización insuficiente, sino más bien al número de nuevos alumnos y de aquéllos que pasan de la enseñanza primaria a la segunda fase de la educación. El número de estudiantes de la enseñanza primaria aumentó nuevamente en el año escolar 2011-2012, hasta 1 003 865. Según un comunicado de prensa emitido por el Ministerio de Educación en agosto de 2015, en el período comprendido entre 2011 y 2015 hubo un promedio de 1 024 945 alumnos en Libia. A pesar de la situación excepcionalmente difícil del sector educativo en Libia en dicho período, la mayoría de las escuelas primarias y secundarias permanecieron abiertas. En los casos en que las escuelas fueron destruidas o estaban ubicadas en zonas de conflicto, o se utilizaban para acoger a desplazados internos, se hallaron otras instalaciones en algunas de estas regiones para permitir que los alumnos prosiguieran sus estudios. En el curso escolar actual 2016-2017, todas las escuelas abrieron sus puertas en la fecha prevista, salvo las que fueron dañadas en Sirte y Bengazi, que abrieron tras confirmarse que no se exponían a ningún peligro remanente. Así pues, los alumnos de todas las escuelas primarias y secundarias pudieron hacer sus exámenes finales para el curso escolar 2016-2017 en mayo de 2017, y se ha previsto que los exámenes para la finalización de la fase primaria comiencen el 2 de julio de 2017, y los de la fase secundaria el 16 de julio de 2017. En total, 137 947 alumnas y alumnos harán sus exámenes para la finalización de la fase primaria o secundaria en 2017. El Consejo Presidencial del Gobierno de Acuerdo Nacional concede particular importancia a los temas relacionados con los derechos humanos, incluidos los derechos de los niños, de las mujeres y de las personas con necesidades especiales, así como los derechos a la educación, la salud y el desarrollo, entre otros derechos que respetan la identidad religiosa y cultural del pueblo libio. Se considera importante garantizar los derechos de las mujeres, como iguales al hombre, ya que además representan la otra mitad de la sociedad. Así pues, el Consejo Presidencial ha dado un paso importante al emitir un decreto sobre el establecimiento de una unidad para el empoderamiento de las mujeres, con el objetivo de fortalecer su papel y su participación en los esfuerzos de construcción del Estado. Por último, el orador señaló que Libia no figura entre los Estados enunciados en los anexos de los informes del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los niños y el conflicto armado. Subrayó la importancia que reviste el apoyo continuo de la comunidad internacional a los esfuerzos del Consejo Presidencial del Gobierno de Acuerdo Nacional para construir las instituciones del Estado y fortalecer su autoridad en todo el terri-

torio, así como el respaldo a sus políticas y medidas encaminadas a permitir que tanto el ejército como la policía desempeñen su función de una manera ejemplar, y a llevar a cabo un programa efectivo para la desmovilización, el desarme y la reintegración, asegurando, al mismo tiempo, el respeto de los derechos humanos y la dignidad humana, y haciendo avanzar el país por la vía del desarrollo.

**Los miembros trabajadores** declararon que en el informe de 2017 de la Comisión de Expertos se hace hincapié en dos cuestiones principales: el reclutamiento obligatorio de niños en conflictos armados y el acceso a la enseñanza básica gratuita. Se recordó que Libia sigue padeciendo un conflicto armado y que, según la Alta Comisionada Adjunta de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la proliferación de grupos armados conduce a graves violaciones y abusos de los derechos humanos, como secuestros, torturas y asesinatos de civiles y niños y ataques a los mismos, así como al reclutamiento forzoso y a la utilización de niños en grupos armados que juran lealtad al ISIL. Se han comunicado varios ejemplos de estas prácticas. En el informe sobre Libia de Human Rights Watch (HRW) de 2017 se destaca que esta inseguridad continua ha provocado el colapso del sistema de justicia penal, que de otra manera castigaría a los autores de delitos relacionados con el trabajo infantil — los tribunales permanecen cerrados o funcionan a un nivel reducido, y las áreas bajo el control del ISIL están sujetas a su propia interpretación de la ley islámica (la *Sharia*). Los niños refugiados y desplazados dentro del país son especialmente vulnerables a las peores formas de trabajo infantil. El informe de 2017 del UNICEF titulado «Una travesía mortal para los niños» señala que las mujeres y los niños deben pagar a los contrabandistas en base a un método de «pagar a medida que avanzan» que endeuda y hace vulnerables a muchos de ellos a los abusos, el secuestro y la trata, y que también secuestran a los niños cuyos padres no han pagado lo suficiente. El ISIL también paga a los contrabandistas en su empeño por atraer y reclutar a los niños refugiados no acompañados, lo cual pone de manifiesto su potencial vulnerabilidad a la radicalización. Para subrayar las cuestiones en juego, los miembros trabajadores recordaron detalladamente las conclusiones de la Comisión de Expertos formuladas en virtud de los artículos 1 y 3 del Convenio. Con respecto al acceso a la enseñanza básica gratuita, se recordaron las conclusiones de la Comisión de Expertos en virtud del artículo 7, 2), del Convenio y se describió la situación en Libia, tal como lo documentaron las Naciones Unidas en enero de 2015, Human Rights Watch en noviembre de 2016 y el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe anual sobre los niños y el conflicto armado de 2016. Según esas fuentes, los restos explosivos de guerra siguen siendo un grave peligro para los niños; las escuelas de Trípoli, Bengasi, Gandoufa y otros lugares han sufrido muchos daños o han sido destruidas a causa de bombardeos indiscriminados; otras han sido cerradas y convertidas en refugios improvisados para desplazados internos y algunas han sido utilizadas por grupos armados para lanzar ataques, en particular en las zonas de Warshafana y las montañas de Nafusa, o como centros de detención por el Consejo Consultivo de los Mu-yahidines de Derna. Las niñas han sido víctimas de ataques y acoso por parte de grupos armados durante su desplazamiento a las escuelas en Trípoli; en ciertas zonas controladas por la organización Ansar al-Sharia, los padres temen enviar a sus hijas a la escuela porque pueden ser secuestradas, y en Sirte y otras zonas controladas por grupos que juran lealtad al ISIL, no se permite a las niñas asistir a las escuelas o se las autoriza a hacerlo sólo si llevan un velo que cubra todo su rostro; e incluso en las escuelas que siguen en pie y en funcionamiento, los padres se abstienen de enviar a sus hijos a la escuela por temor a que resulten heridos durante los ataques. En consecuencia, el acceso de los niños a la educación se ha visto sumamente limitado y

comprometido por el conflicto en Libia. Para concluir, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a conceder prioridad a los derechos de los niños y a tomar medidas prácticas para garantizar que las prohibiciones que establece la legislación se apliquen efectivamente. Lo que se necesita es un programa efectivo para eliminar las peores formas de trabajo infantil, y emprender acciones integrales inmediatas, teniendo en cuenta la importancia que reviste ofrecer una educación básica gratuita, así como la necesidad de alejar a los niños de las peores formas de trabajo infantil y de asegurar su rehabilitación y su reinserción social.

**Los miembros empleadores** subrayaron que, en aproximadamente 17 países alrededor del mundo, decenas de millones de niños y niñas se encuentran luchando en guerra de adultos. Algunos son utilizados como soldados y participan directamente en hostilidades mientras que otros son utilizados para cumplir funciones de tipo logístico o para abusar sexualmente de ellos. Estos niños son secuestrados, reclutados en contra de su voluntad o deciden ellos mismos alistarse por distintos motivos sin conocer las consecuencias. El Convenio núm. 182 define el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados como una de las peores formas de trabajo infantil. También representa una violación a los derechos humanos y un crimen de guerra. El Protocolo facultativo de la Convención sobre los derechos de los niños relativo a la participación de niños en conflictos armados prohíbe todo reclutamiento, voluntario u obligatorio, de niños menores de 18 años por fuerzas armadas o grupos armados. Asimismo, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional contempla como crimen de guerra, pudiendo llevar a un enjuiciamiento individual, el hecho de proceder al reclutamiento o al alistamiento de niños menores de 15 años o el hecho de obligarlos a participar activamente en las hostilidades. La situación de Libia es grave y compleja. La situación de los niños afectados por el conflicto armado en el país es deplorable. Libia se encuentra sumido en un estado de guerra, afrontando la peor crisis política y una escalada de violencia que incluye hasta bombardeos a hospitales y escuelas. Estos actos funestos se cometen en una situación en que no existe un Estado de derecho, no hay interlocutores válidos. Puede decirse que hay varios gobiernos que están en estado de guerra coexistiendo con guerrillas internas dentro del mismo territorio. El Estado de derecho, elemento fundamental que no debería desaparecer jamás y un gobierno único y efectivo, son el punto de partida de cualquier solución que pretenda encontrarse al caos en que está Libia. Del informe de la Comisión de Expertos surge claramente que es el «Estado Islámico en Iraq y en el Levante» (ISIL), o sea grupo armado beligerante quien recluta niños con fines guerreros. Esos actos son una calamidad para el presente y para el futuro e incluyen forzarlos a formación religiosa y militar, que comporta el uso de armas, mirar vídeos donde se exhiben decapitaciones, y ser abusados sexualmente. En una situación de guerra es por demás difícil que el Estado como tal pueda luchar contra esas desastrosas conductas sin que previamente cese el estado de guerra interna y retome el dominio de su territorio. Si el Estado no puede controlar a esos grupos beligerantes, tampoco podrá luchar eficazmente contra la violación por parte de los mismos del Convenio núm. 182, y poner término, de la misma manera que no podrá garantizar la seguridad y la educación de los niños. Distinto sería si fuera el Gobierno de Libia quien también estuviera adoptando esas conductas violatorias de los derechos del niño, pero ello no surge del informe de la Comisión de Expertos. La comunidad internacional en su conjunto debe ser consciente de la extrema gravedad de la situación por la que atraviesa Libia y de los efectos nocivos para todos sus ciudadanos, pero especialmente, y en forma por demás grave, a los niños. Al tiempo que se reconoció la complejidad de la situación que



prevalece en el terreno y la presencia de grupos armados y de conflictos armados en el país, los miembros empleadores se unieron al llamado de la Comisión de Expertos e instaron vivamente al Gobierno a que, pese a las dificultades señaladas, procure adoptar, lo más urgente posible, medidas: 1) para garantizar la plena e inmediata desmovilización de todos los niños y para detener en la práctica, el reclutamiento forzoso de los niños menores de 18 años de edad para grupos armados; 2) inmediatas y efectivas para garantizar que se realicen investigaciones exhaustivas y enjuiciamientos enérgicos de todas las personas que recluten por la fuerza a niños menores de 18 años de edad para su utilización en conflictos armados, y que se impongan en la práctica sanciones suficientemente efectivas y disuasorias. Los miembros empleadores solicitaron al Gobierno que adopte medidas efectivas y en el menor plazo posible para prevenir la rehabilitación e inserción social y educativa de los niños, y que comunique información sobre las medidas adoptadas a este respecto y sobre los resultados obtenidos. Ante la compleja situación en Libia y aprovechándose de la discusión tripartita en el seno de la Comisión, los miembros empleadores, lanzaron un llamado enérgico a la comunidad internacional para que colabore a que el conflicto armado llegue a su fin y así la eliminación de todas las formas de trabajo infantil, incluidas las peores formas, pueda ser una realidad lo más pronto posible. En su informe, la Comisión de Expertos también pregunta si existe legislación que regule las sanciones penales para el tráfico de drogas, la producción o exposición de materiales indecentes, así como si se ha revisado el listado de trabajos peligrosos. Sería conveniente que se mejore la legislación y se atienda concretamente esos supuestos, más allá de la regulación genérica que existe hoy. Los miembros empleadores indicaron que era de desear que se reinstale a la brevedad el estado de derecho y que la comunidad internacional y la OIT hagan los mayores esfuerzos tendientes a esa regularización institucional, lo que sin duda mitigará el flagelo por el que atraviesa el país y sufren diariamente los niños.

La miembro trabajadora de Libia señaló que el terrorismo y el extremismo se han extendido desde 2011 y que muchos oficiales militares, periodistas y activistas de la sociedad civil han sido atacados o asesinados. El ISIL y Al-Qaida han entrado en Libia, y diversas milicias y grupos armados les han jurado lealtad. Aún no han sido derrotados y siguen estando en condiciones de reclutar a niños a sus filas. Estos niños son trasladados a continuación a campamentos en Turquía, cerca de la frontera con Siria, donde tienen lugar las peores formas de trabajo infantil, según consta en las observaciones de la Comisión de Expertos y conforme a la definición que figura en el artículo 3, d), del Convenio. En Siria, estos niños reciben formación de combate con fondos facilitados por los Estados que apoyan y exportan el terrorismo. Al mismo tiempo, las fuerzas armadas libias se han organizado y han entrenado a sus soldados. Con la debida consideración de las leyes que se ajustan al Convenio, comenzaron a combatir el terrorismo en Bengasi y Darna, y liberaron muchas ciudades y pueblos que estaban en manos de los terroristas, permitiendo que sus habitantes recuperaran su vida y que los niños volvieran a la escuela. Sin embargo, existen grandes problemas de desplazamiento y hay muchos niños errantes que sueñan con regresar a sus hogares. Esto explica que haya cada vez menos niños inscritos en las escuelas primarias, y que se haya deteriorado la educación desde 2011. Muchos niños viven en campamentos; hay miles de desplazados en Bengasi y Trípoli, y muchos dispersados en otras ciudades. Como se menciona en el informe de la Comisión de Expertos, el Gobierno debe realizar esfuerzos para adoptar medidas preventivas que garanticen el acceso a la educación básica y prohíban el reclutamiento de niños por las milicias armadas. La falta de educación es uno de los principales problemas que afrontan los

niños, como sucede en el pueblo de Tawarga, donde no tienen acceso a la educación durante la primera infancia. Después de mucho tiempo, se han puesto a su disposición los medios para que estudien en sus pueblos y en los campamentos en los que han buscado cobijo. Sin embargo, la situación que viven y el entorno inadecuado les afectan mucho psicológicamente. Algunos no pueden ir a la escuela. Necesitan desesperadamente una rehabilitación psicológica. Estas condiciones les llevan a migrar a Europa en barcas de la muerte. Además, existe otro problema que explica la disminución del número de estudiantes, a saber, el desplazamiento forzoso de unas 20 000 familias al extranjero desde 2011, algunas de las cuales viven en duras condiciones de pobreza. La miembro trabajadora de Libia expresó su pleno apoyo a las recomendaciones de la Comisión de Expertos, e instó al Gobierno de Libia a que adopte medidas contra el trabajo infantil, en particular para que los desplazados regresen a sus hogares en condiciones de seguridad y en un plazo definido, particularmente en el pueblo de Tawarga, sin represalias y con garantías de protección. Lo mismo debe garantizarse a los refugiados que han sido desplazados al extranjero desde 2011. La finalidad de tales medidas debe ser velar por que todos los niños que no han podido acceder a la educación ni a sus derechos básicos puedan recibir educación y vivir una vida digna. Asimismo, el Gobierno debe enjuiciar a todos los terroristas y a los grupos armados y las milicias que recluten a la fuerza a niños menores de 18 años, e imponerles sanciones penales severas y disuasorias.

El miembro empleador de Sudáfrica recordó la necesidad de continuar ayudando a Libia a solucionar el problema actual por conducto de las organizaciones internacionales, y señaló que el Gobierno de Libia debe garantizar que se brinden servicios de educación básica gratuita completa, rehabilitación y reinserción a todos los niños que residen en los territorios que controla actualmente. Urge tomar conciencia de que el propio futuro de Libia depende de esta rehabilitación.

La miembro trabajadora de Italia apoyó la posición expresada por la miembro trabajadora de Libia y añadió algunos comentarios. La línea divisoria entre la esclavitud, la trata de personas y el tráfico ilícito es muy fina, y los niños refugiados son especialmente vulnerables al trabajo infantil en este proceso de explotación. Muchos de los niños refugiados que llegan a Italia habían sido reclutados previamente para grupos armados o sometidos a trabajo forzoso en Libia, lo que repercute enormemente en sus vidas y su futuro. Además, los desplazados internos y los niños refugiados en Libia son particularmente vulnerables a la radicalización por parte de grupos como el ISIL, de los que son blanco en las escuelas y otros lugares. El problema del trabajo infantil, especialmente el reclutamiento en milicias armadas, debe abordarse en su origen. Es necesario que el Gobierno de Libia adopte medidas urgentes y con plazos determinados para asignar recursos suficientes para la protección de los niños y conceder derechos legales, con la confianza de que los niños de su país estén seguros y protegidos al asistir a la escuela pública, universal y gratuita, que es una prioridad absoluta. La violencia y los abusos de los derechos humanos son el origen de los problemas relativos al trabajo infantil, y el Gobierno de Libia debe asumir su parte de responsabilidad y desempeñar su función al poner fin a los mismos, así como al gestionar los centros de detención estatales para los refugiados y los desplazados internos. Los sindicatos italianos apoyaron en primer lugar el proyecto, y acogieron ulteriormente con agrado la ley adoptada el pasado mes de abril, que aborda de manera adecuada, en el artículo 1, las lagunas legislativas detectadas en el ámbito de la protección y la integración de los menores no acompañados que llegan a Italia, tales como la igualdad de trato en relación con los menores que tienen ciudadanía italiana y, en el artículo 3, la no devolución de menores en ningún caso. Sin embargo, la cues-

ción es garantizar la protección de los niños cuando se encuentran en Libia, ámbito en el que la comunidad internacional también desempeña un papel. Es necesario que el Gobierno de Libia redoble sus esfuerzos en la práctica con miras a adoptar medidas inmediatas y eficaces para impedir con carácter de urgencia el proceso de reclutamiento, y restablecer su sistema de justicia penal a efectos de enjuiciar a los responsables de trabajo infantil. También debe asegurar que los niños refugiados o los desplazados internos tengan acceso a la educación y se los rehabilite e integre socialmente, de tal manera que tengan unas perspectivas de futuro mejores en Italia o en Libia.

**El miembro gubernamental de Egipto** tomó nota de la declaración formulada por el representante gubernamental relativa a las leyes pertinentes sobre las peores formas de trabajo infantil y las sanciones conexas. El Gobierno de Libia se enfrenta a una guerra contra el terrorismo, que ha comenzado a dar sus frutos al eliminar a las organizaciones terroristas, tal como se menciona en el informe de las Naciones Unidas al que se refirió el representante gubernamental. El Gobierno realizó esfuerzos para luchar contra el terrorismo y eliminar las exacciones cometidas contra los niños. Así pues, se alentó al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos en ese terreno y a que recurra a la asistencia técnica de la OIT en este sentido, con el fin de garantizar el pleno cumplimiento del Convenio núm. 182 y de otros convenios de la OIT en general.

**La miembro trabajadora de España** insistió en la importancia del acceso a la educación básica como una medida preventiva clave contra el trabajo infantil y el reclutamiento de menores en las fuerzas armadas por las milicias de los actores no estatales en Libia. Como el Preámbulo del Convenio núm. 182 lo establece, el trabajo infantil se debe en gran parte a la pobreza, y la solución a largo plazo radica en un crecimiento económico sostenido conducente al progreso social, en particular, al alivio de la pobreza y la educación universal. El trabajo infantil puede evitarse en Libia o en cualquier otra parte. El trabajo infantil se puede prevenir y la educación es un aspecto clave en lo que debería ser un enfoque multisectorial para la eliminación de esta práctica. La situación es compleja y las divisiones políticas dominan en el país, los actores no estatales prevalecen y las Naciones Unidas reconocen uno de los tres ministerios de educación. Sin embargo, el Gobierno de Libia debería ampliar los esfuerzos para adoptar medidas de duración determinada para prevenir la participación de menores en trabajos peligrosos y, de manera general, para erradicar el trabajo infantil. El informe de la Comisión de Expertos de 2017 y el informe de UNICEF denuncian las condiciones de vida de los menores y la vulnerabilidad de las jóvenes que se ven obligadas a vivir en centros de detención (campamentos) de las milicias. Cientos de miles de menores se ven privados de sus derechos humanos básicos, son obligados a prostituirse y son sometidos a una extrema violencia física y psicológica. Por ejemplo, en Sirte, se estima que 10 420 niños retornados (8 300 en primaria y 2 120 en secundaria) están con una necesidad urgente de educación y de apoyo psicosocial. Además, los datos obtenidos por UNICEF a través del responsable de la oficina regional de educación de Sirte en diciembre de 2016 muestran que de las 101 escuelas de la ciudad que cuentan con 35 400 alumnos (18 995 niñas y 16 405 niños), 39 de ellas están parcialmente destruidas y dos completamente destruidas. Según el principio segundo de la Declaración de los Derechos del Niño «cada niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad». Para hacer cumplir y reforzar los principios fundamentales del Convenio, es necesario que el Gobierno de Libia asegure las necesidades de educación básica en aquellas áreas del país más necesitadas, es decir, especialmente aquellas áreas afectadas por el conflicto y de más difícil acceso, incluidas aquellas poblaciones que han sido enteramente despla-

das o que han recibido una proporción considerable de desplazados internos y refugiados. Hizo un llamamiento al Gobierno de Libia para cumplir con las obligaciones en virtud del artículo 7, 2), a) y c), del Convenio núm. 182 para adoptar medidas efectivas que en un plazo determinado aseguren el acceso a la enseñanza básica gratuita y, cuando sea posible, una formación profesional adecuada para todos los menores retirados de las peores formas de trabajo infantil.

**La miembro gubernamental de Zimbabwe** tomó nota de las observaciones del Gobierno de Libia e instó a la Comisión a tomar nota y apreciar los esfuerzos realizados por este último en las circunstancias actuales. Es necesario emprender acciones colectivas en la lucha contra el trabajo infantil, y los mandantes tripartitos en Libia deberían conceder prioridad al diálogo social y aunar esfuerzos con miras a la eliminación del trabajo infantil. Zimbabwe apreció el compromiso del que ha hecho gala el Gobierno de Libia y solicitó a la OIT que preste asistencia técnica a Libia a este respecto.

**El miembro gubernamental de Argelia** señaló que el espíritu de los convenios fundamentales y de gobernanza de la OIT se refleja en el sistema legislativo y normativo en Libia, con arreglo al cual las autoridades públicas aplican las leyes al organizar y gestionar sus servicios esenciales. El Gobierno ha realizado esfuerzos para proteger a los niños y prevenir el trabajo infantil combatiendo todas las formas de trabajo infantil en las particulares condiciones económicas y de seguridad del país. De esta manera, el Gobierno protege a los niños contra la intolerancia y el terrorismo. La comunidad internacional debería ayudar, alentar y apoyar a Libia para que supere su crisis.

**El representante gubernamental** manifestó que el Gobierno de Libia está intentando estabilizar el país. De todos es sabido que la dictadura libia ha causado problemas durante mucho tiempo, los cuales, con la asistencia de la OIT y la comunidad internacional, se superarán. El informe de la Comisión de Expertos hace referencia a una serie de grupos terroristas, y no al Estado de Libia. El ISIL está usando niños para cometer actos de guerra y terrorismo. Los flujos migratorios que atraviesan el país también han causado dificultades. La mayoría de los migrantes provienen de África Subsahariana. Aunque el Gobierno negoció con la Unión Europea para resolver la crisis, cientos de miles de migrantes permanecen sin hogar mientras esperan el momento de migrar a Europa. Con respecto a la educación, la situación no es exactamente la que consta en el informe, en el que se hace referencia a situaciones anteriores a 2011. Desde entonces, las escuelas primarias han progresado por etapas y el sistema educativo básico actual está recomponiéndose progresivamente. La economía de Libia se ha deteriorado debido a la fluctuación de los precios del petróleo y a los problemas de las regiones petroleras, y ha causado problemas financieros en el país. El Gobierno abordará los problemas que surjan en el sector de la educación, en particular porque afectan a todas las familias. Expresó su esperanza en que las conclusiones de la Comisión sirvan para apoyar a Libia y en que el país reciba asistencia técnica de la OIT.

**Los miembros empleadores** tomaron nota de las declaraciones realizadas por los oradores y subrayaron que todos coincidieron en que Libia vive en un estado de conflicto y que la situación es compleja. El Gobierno informó sobre las medidas tomadas a fin de mejorar la educación y aumentar la cantidad de niños en la escuela, entre otras cosas. Las soluciones no son mágicas y no se puede arreglar la situación con una varita. La adopción de una legislación tampoco es suficiente para resolverla inmediatamente. El Grupo de los Empleadores hizo un llamado a la comunidad internacional, a los trabajadores y empleadores, así como a la OIT para que trabajen juntos en la búsqueda de una solución que garantice la desmovilización de los niños de los grupos guerrilleros y su rehabilitación e inserción social y educativa.

**Los miembros trabajadores** reconocieron las dificultades a las que tiene que hacer frente Libia para cumplir con sus obligaciones internacionales en el contexto del conflicto armado

en curso, pero subrayaron la necesidad de adoptar medidas inmediatas y efectivas para asegurar la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil con carácter de urgencia. Si bien es el Gobierno el que ha de encargarse principalmente de esta cuestión, la comunidad internacional debería prestar la asistencia necesaria a este respecto, con lo cual se trataría de una forma de responsabilidad conjunta. Aunque el Gobierno señaló que ha establecido disposiciones jurídicas para abordar los problemas identificados por la Comisión de Expertos, también debería mostrar la voluntad política necesaria para destinar los recursos materiales adecuados a la eliminación del trabajo infantil en la práctica. A tal efecto, se espera que el Gobierno renueve su compromiso con sus obligaciones a fin de aplicar el Convenio en la práctica y, en particular, que:

- adopte medidas con carácter urgente para asegurar la desmovilización plena e inmediata de todos los niños y para poner fin, en la práctica, al reclutamiento forzoso de menores de 18 años;
- adopte medidas inmediatas y efectivas para garantizar que se lleven a cabo investigaciones en profundidad y se emprendan acciones judiciales firmes contra todas las personas que reclutan a la fuerza a menores de 18 años para su utilización en conflictos armados, y que se impongan sanciones suficientemente efectivas y disuasorias en la práctica;
- tome medidas efectivas y en un plazo determinado para la rehabilitación e inserción social de los niños y transmita información sobre las medidas adoptadas a este respecto y los resultados alcanzados, y
- adopte medidas efectivas y en un plazo determinado para mejorar el funcionamiento del sistema educativo del país y para facilitar el acceso a la educación básica gratuita a todos los niños, especialmente a las niñas, los niños que viven en las zonas afectadas por conflictos armados y los niños desplazados dentro del país.

Como conclusión, los miembros trabajadores reiteraron que es necesario que el Gobierno adopte medidas con carácter de urgencia, y pidieron a la comunidad internacional que proporcione la asistencia necesaria a este respecto.

## Conclusiones

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

Al tiempo que reconoció la complejidad de la situación que prevalece en el terreno y la presencia de un conflicto armado, la Comisión deploró profundamente la situación actual en la que grupos armados que juran lealtad al «Estado Islámico en Iraq y el Levante» (ISIL) obligan a niños a recibir formación militar y religiosa. Además, la Comisión lamentó profundamente la situación de los niños, en particular las niñas, que se ven privados de educación debido a la situación que impera en el país, donde, aunque la enseñanza es obligatoria y gratuita, muchas escuelas han cerrado, han sido dañadas o se han utilizado como instalaciones militares o de detención, lo cual impide que los niños asistan a ellas.

Teniendo en cuenta la discusión del caso, la Comisión instó al Gobierno de Libia a que, con la asistencia técnica de la OIT:

- adopte medidas con carácter de urgencia para garantizar la desmovilización total e inmediata de todos los niños y para poner fin, en la práctica, al reclutamiento forzoso de niños menores de 18 años en grupos armados;
- tome medidas inmediatas y efectivas para garantizar que se realicen investigaciones exhaustivas y se emprendan acciones judiciales contra todas las personas que recluten por la fuerza a niños para su utilización en conflictos armados, y que se apliquen en la legislación y en la práctica sanciones suficientemente efectivas y disuasorias, y
- adopte medidas efectivas y en un plazo determinado para prever su rehabilitación e inserción social y para comunicar información sobre las medidas adoptadas a este respecto y sobre los resultados obtenidos.

La Comisión hizo un llamamiento a la OIT, a la comunidad internacional y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que concierten esfuerzos a fin de eliminar sin dilación todas las formas de trabajo infantil, incluidas sus peores formas.

**Anexo I. Cuadro de las memorias debidas en 2016 sobre los convenios ratificados y recibidas desde la última reunión de la CEACR (hasta el 16 de junio de 2017)**

(artículos 22 y 35 de la Constitución)

*El cuadro publicado en el Informe de la Comisión de Expertos, página 661, 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** **25 memorias solicitadas**

- 24 memorias recibidas: Convenios núms. 1, 6, 14, 29, 45, 68, 69, 73, 74, 81, 87, 88, 89, 91, 92, 98, 100, 105, 106, 107, 108, 111, 138, 182
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 26

**Bangladesh** **9 memorias solicitadas**

- 8 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 59, 81, 87, 90, 98, 144, (185)
- 1 memoria no recibida: Convenio MLC

**Burundi** **27 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 1, 11, 12, 14, 17, 19, 26, 27, 29, 42, 52, 62, 64, 81, 87, 89, 90, 94, 98, 100, 101, 105, 111, 135, 138, 144, 182

**Canadá** **6 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 26, 87, 108, 144, 160, (MLC)

**China – Región Administrativa Especial de Macao** **5 memorias solicitadas**

*(Párrafo 32)*

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 6, 26, 87, 98, 144

**Chipre** **17 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 19, 87, 90, 94, 95, 98, 102, 114, 121, 123, 124, 128, 141, 144, 158, 160

**Congo** **19 memorias solicitadas**

*(Párrafo 26)*

- 12 memorias recibidas: Convenios núms. 6, 11, 13, 26, 95, 98, 100, 111, 119, 138, 144, 150
- 7 memorias no recibidas: Convenios núms. 29, 81, 87, 105, 182, (185), MLC

**Croacia** **31 memorias solicitadas**

- 16 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 13, 14, 81, 87, 105, 122, 129, 132, 136, 138, 139, 159, 162, (185), (MLC)
- 15 memorias no recibidas: Convenios núms. 29, 45, 90, 98, 100, 103, 106, 111, 113, 119, 148, 155, 156, 161, 182

**Democrática del Congo, República** **21 memorias solicitadas**

*(Párrafos 26 y 32)*

- 9 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 62, 81, 88, 100, 105, 111, 138, 182
- 12 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 26, 87, 94, 95, 98, 119, 120, 135, 144, 150, 158

**Djibouti** **25 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 13, 26, 29, 63, 77, 78, 81, 87, 88, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 111, 115, 120, 124, 125, 126, 138, 144, 182

<b>El Salvador</b>	<b>10 memorias solicitadas</b>
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 77, 78, 81, 87, 98, 99, 131, 141, 144, 156	
<b>Eslovenia</b>	<b>20 memorias solicitadas</b>
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 19, 24, 25, 29, 81, 102, 105, 113, 114, 121, 126, 129, 138, 156, 158, 171, 182, 187	
<b>Francia</b>	<b>29 memorias solicitadas</b>
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 17, 19, 24, 35, 36, 42, 77, 78, 87, 90, 94, 95, 98, 102, 113, 114, 118, 124, 125, 126, 131, 141, 144, 156, 158, 159, 187	
<b>Ghana</b>	<b>8 memorias solicitadas</b>
<i>(Párrafo 27)</i>	
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 26, 90, 94, 100, 111, 182, (MLC)	
<b>Grecia</b>	<b>17 memorias solicitadas</b>
· 10 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 19, 77, 78, 90, 95, 124, 126, 141, 160	
· 7 memorias no recibidas: Convenios núms. 17, 42, 100, 102, 111, 122, 156	
<b>Irlanda</b>	<b>32 memorias solicitadas</b>
· 31 memorias recibidas: Convenios núms. 6, 11, 12, 19, 26, 29, 62, 81, 87, 88, 96, 98, 99, 100, 102, 105, 108, 111, 118, 121, 122, 124, 138, 139, 144, 155, 159, 160, 176, 182, 189	
· 1 memoria no recibida: Convenio MLC	
<b>Kiribati</b>	<b>8 memorias solicitadas</b>
<i>(Párrafo 27)</i>	
· 5 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 105, 138, 182, (MLC)	
· 3 memorias no recibidas: Convenios núms. 100, 111, (185)	
<b>Lao, República Democrática Popular</b>	<b>7 memorias solicitadas</b>
<i>(Párrafos 26 y 32)</i>	
· 5 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 100, 138, 144, 171	
· 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 111, 182	
<b>Líbano</b>	<b>33 memorias solicitadas</b>
· 29 memorias recibidas: Convenios núms. 8, 9, 17, 19, 29, 45, 58, 71, 73, 74, 81, 88, 100, 105, 115, 120, 127, 133, 136, 138, 139, 142, 147, 148, 159, 170, 174, 176, 182	
· 4 memorias no recibidas: Convenios núms. 98, 111, 122, 150	
<b>Malawi</b>	<b>13 memorias solicitadas</b>
· 12 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 19, 29, 100, 111, 138, 144, 150, 158, 159, 182	
· 1 memoria no recibida: Convenio núm. 45	
<b>Maldivas, República de</b>	<b>10 memorias solicitadas</b>
· 8 memorias recibidas: Convenios núms. (29), (87), (98), (100), (105), (111), (138), (182)	
· 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 185, MLC	
<b>Malta</b>	<b>28 memorias solicitadas</b>
<i>(Párrafo 32)</i>	
· 11 memorias recibidas: Convenios núms. 81, 87, 96, 98, 108, 117, 119, 127, 129, 136, 148	
· 17 memorias no recibidas: Convenios núms. 2, 11, 12, 13, 19, 29, 42, 62, 88, 100, 105, 111, 135, 138, 141, 159, 182	
<b>México</b>	<b>19 memorias solicitadas</b>
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 17, 19, 22, 42, 55, 87, 100, 102, 111, 112, 118, 134, 141, 159, 163, 164, 166	

<b>Nepal</b>	<b>7 memorias solicitadas</b>
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 100, 105, 111, 138, 144, 182	
<b>Países Bajos – Aruba</b>	<b>9 memorias solicitadas</b>
· 6 memorias recibidas: Convenios núms. 17, 25, 113, 114, 118, 121	
· 3 memorias no recibidas: Convenios núms. 122, 140, 142	
<b>Panamá</b>	<b>15 memorias solicitadas</b>
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 17, 19, 29, 42, 81, 105, 113, 114, 125, 126, 138, 182, MLC	
<b>Papua Nueva Guinea</b>	<b>15 memorias solicitadas</b>
<i>(Párrafo 32)</i>	
· 11 memorias recibidas: Convenios núms. 8, 11, 12, 19, 22, 29, 42, 85, 87, 98, 158	
· 4 memorias no recibidas: Convenios núms. 105, 122, 138, 182	
<b>Portugal</b>	<b>16 memorias solicitadas</b>
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 17, 18, 19, 29, 81, 102, 105, 129, 137, 138, 142, 156, 158, 182	
<b>Reino Unido – Bermudas</b>	<b>8 memorias solicitadas</b>
<i>(Párrafo 32)</i>	
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 17, 19, 29, 42, 105, (MLC)	
<b>Reino Unido – Islas Vírgenes Británicas</b>	<b>7 memorias solicitadas</b>
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 17, 19, 29, 87, 105	
<b>Rwanda</b>	<b>15 memorias solicitadas</b>
<i>(Párrafo 32)</i>	
· 13 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 19, 29, 81, 87, 89, 98, 105, 118, 122, 138, 182	
· 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 17, 42	
<b>Samoa</b>	<b>5 memorias solicitadas</b>
<i>(Párrafos 27 y 32)</i>	
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 105, 138, 182, (MLC)	
<b>San Marino</b>	<b>22 memorias solicitadas</b>
· 4 memorias recibidas: Convenios núms. 87, 98, 111, 154	
· 18 memorias no recibidas: Convenios núms. 29, 100, 103, 105, 119, 138, 140, 142, 143, 144, 148, 150, 151, 156, 159, 160, 161, 182	
<b>Santo Tomé y Príncipe</b>	<b>11 memorias solicitadas</b>
<i>(Párrafo 32)</i>	
· 10 memorias recibidas: Convenios núms. 17, 18, 19, 29, 105, 138, 151, 155, 159, 182	
· 1 memoria no recibida: Convenio núm. 81	
<b>Singapur</b>	<b>8 memorias solicitadas</b>
· 1 memoria recibida: Convenio MLC	
· 7 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 12, 19, 29, 81, 138, 182	
<b>Sri Lanka</b>	<b>8 memorias solicitadas</b>
· 3 memorias recibidas: Convenios núms. 81, 98, 138	
· 5 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 18, 29, 105, 182	
<b>Túnez</b>	<b>17 memorias solicitadas</b>
<i>(Párrafo 32)</i>	
· Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 12, 17, 18, 19, 29, 81, 105, 107, 113, 114, 118, 138, 144, 151, 154, 182	

**Tuvalu****1 memoria solicitada****(Párrafos 26 y 27)**

- Se han recibido todas las memorias: Convenio (MLC)

**Uganda****16 memorias solicitadas****(Párrafo 32)**

- 13 memorias recibidas: Convenios núms. 12, 26, 29, 45, 81, 105, 111, 122, 138, 144, 158, 159, 182
- 3 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 17, 19

**Total general**

Se ha solicitado un total de 2 303 memorias (artículo 22),  
de las cuales se recibieron 1 781 (77,33 por ciento)

Se ha solicitado un total de 235 memorias (artículo 35),  
de las cuales se recibieron 226 (96,17 por ciento)

**Anexo II. Cuadro estadístico de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados**  
(artículo 22 de la Constitución)

**Memorias recibidas hasta el 16 de junio de 2017**

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
<b>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.</b>				
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%
2016	2303	902 39,2%	1600 69,5%	1781 77,3%

## ÍNDICE POR PAÍSES

### *Afganistán*

Segunda parte: B núm. 182

### *Angola*

Primera parte: Informe General, párrafo 147  
Segunda parte: A

### *Argelia*

Segunda parte: B núm. 87

### *Armenia*

Primera parte: Informe General, párrafos 154, 162  
Segunda parte: A

### *Azerbaiyán*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 161  
Segunda parte: A

### *Bahamas*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 161  
Segunda parte: A

### *Bahrein*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 151  
Segunda parte: A  
Segunda parte: B núm. 111

### *Bangladesh*

Segunda parte: B núm. 87

### *Barbados*

Primera parte: Informe General, párrafo 151  
Segunda parte: A

### *Belice*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 150,  
152, 154, 162  
Segunda parte: A

### *Botswana*

Segunda parte: B núm. 87

### *Burundi*

Primera parte: Informe General, párrafo 147  
Segunda parte: A

### *Cabo Verde*

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 161  
Segunda parte: A

### *Camboya*

Segunda parte: B núm. 87

### *Comoras*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 150,  
152, 154, 161  
Segunda parte: A

### *Congo*

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 154  
Segunda parte: A

### *Croacia*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 152  
Segunda parte: A

### *Congo, República Democrática del*

Primera parte: Informe General, párrafo 154  
Segunda parte: A  
Segunda parte: B núm. 182

### *Dominica*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 150,  
152, 154, 162  
Segunda parte: A

### *Ecuador*

Segunda parte: B núm. 87

### *Egipto*

Segunda parte: B núm. 87

### *El Salvador*

Primera parte: Informe General, párrafo 147  
Segunda parte: A  
Segunda parte: B núm. 144

### *Emiratos Árabes Unidos*

Primera parte: Informe General, párrafo 154  
Segunda parte: A

### *Eritrea*

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 161  
Segunda parte: A

### *Fiji*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 154, 161  
Segunda parte: A

### *Gabón*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 161  
Segunda parte: A

### *Gambia*

Primera parte: Informe General, párrafos 150, 152, 162  
Segunda parte: A

### *Granada*

Primera parte: Informe General, párrafos 154, 162  
Segunda parte: A

### *Grecia*

Primera parte: Informe General, párrafo 152  
Segunda parte: A

### *Guatemala*

Segunda parte: B núm. 87

### *Guinea*

Primera parte: Informe General, párrafo 152  
Segunda parte: A

*Guinea-Bissau*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 150, 152, 154, 162  
Segunda parte: A

*Guinea Ecuatorial*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 150, 151, 152, 162  
Segunda parte: A

*Guyana*

Primera parte: Informe General, párrafos 150, 151, 152, 154, 162  
Segunda parte: A

*Haití*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 150, 152, 154, 161  
Segunda parte: A

*India*

Segunda parte: B núm. 81

*Irán, República Islámica del*

Primera parte: Informe General, párrafo 155  
Segunda parte: A

*Islas Marshall*

Primera parte: Informe General, párrafos 154, 162  
Segunda parte: A

*Islas Salomón*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 152, 154, 162  
Segunda parte: A

*Jamaica*

Primera parte: Informe General, párrafo 147  
Segunda parte: A

*Kazajstán*

Primera parte: Informe General, párrafo 147  
Segunda parte: A  
Segunda parte: B núm. 87

*Kirguistán*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 161  
Segunda parte: A

*Kiribati*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 154, 162  
Segunda parte: A

*Kuwait*

Primera parte: Informe General, párrafo 147  
Segunda parte: A

*Liberia*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 154, 162  
Segunda parte: A

*Libia*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 152, 154  
Segunda parte: A  
Segunda parte: B núm. 182

*Malasia – Malasia Peninsular*

Segunda parte: B núm. 19

*Malasia – Sarawak*

Segunda parte: B núm. 19

*Maldivas, República de*

Primera parte: Informe General, párrafos 150, 151  
Segunda parte: A

*Mauritania*

Segunda parte: B núm. 29

*Nicaragua*

Primera parte: Informe General, párrafos 151, 152, 161  
Segunda parte: A

*Nigeria*

Primera parte: Informe General, párrafos 151, 154  
Segunda parte: A

*Pakistán*

Primera parte: Informe General, párrafo 147  
Segunda parte: A

*Papua Nueva Guinea*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 161  
Segunda parte: A

*Paraguay*

Segunda parte: B núm. 29

*Países Bajos – Aruba*

Primera parte: Informe General, párrafo 152  
Segunda parte: A

*Polonia*

Segunda parte: B núm. 29

*Reino Unido*

Segunda parte: B núm. 102

*Reino Unido – Bermudas*

Primera parte: Informe General, párrafo 151  
Segunda parte: A

*Rwanda*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 155  
Segunda parte: A

*Saint Kitts y Nevis*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 152, 154, 162  
Segunda parte: A

*Samoa*

Primera parte: Informe General, párrafo 147  
Segunda parte: A

*San Marino*

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 154, 161  
Segunda parte: A

*San Vicente y las Granadinas*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 151, 152, 162  
Segunda parte: A

*Santa Lucía*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 150, 152, 154, 162  
Segunda parte: A

*Santo Tomé y Príncipe*

Primera parte: Informe General, párrafos 154, 161  
Segunda parte: A

*Seychelles*

Primera parte: Informe General, párrafo 147  
Segunda parte: A

*Sierra Leona*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 152, 154, 162  
Segunda parte: A

*Singapur*

Primera parte: Informe General, párrafo 152  
Segunda parte: A

*Siria, República Árabe*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 152, 161  
Segunda parte: A

*Somalia*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 150, 154  
Segunda parte: A

*Sri Lanka*

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 161  
Segunda parte: A

*Sudán*

Segunda parte: B núm. 122

*Swazilandia*

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 161  
Segunda parte: A

*Tailandia*

Primera parte: Informe General, párrafo 152  
Segunda parte: A

*Timor-Leste*

Primera parte: Informe General, párrafos 150, 152, 162  
Segunda parte: A

*Turquía*

Segunda parte: B núm. 135

*Tuvalu*

Primera parte: Informe General, párrafos 154, 162  
Segunda parte: A

*Ucrania*

Segunda parte: B Núms. 81/129

*Vanuatu*

Primera parte: Informe General, párrafos 147, 152, 154, 162  
Segunda parte: A

*Venezuela, República Bolivariana de*

Segunda parte: B núm. 122

*Viet Nam*

Primera parte: Informe General, párrafos 152, 161  
Segunda parte: A

*Yemen*

Primera parte: Informe General, párrafos 150, 152, 154, 161  
Segunda parte: A

*Zambia*

Primera parte: Informe General, párrafo 154  
Segunda parte: A  
Segunda parte: B núm. 138