

Consejo de Administración

337.^a reunión, Ginebra, 24 de octubre – 7 de noviembre de 2019

GB.337/INS/13/1

Sección Institucional

INS

Fecha: 29 de octubre de 2019

Original: inglés

DECIMOTERCER PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informes de la Mesa del Consejo de Administración

Primer informe: Queja relativa al incumplimiento por Bangladesh del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), presentada por varios delegados a la 108.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2019) en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT

1. Durante la 108.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Sr. Jean-Jacques Elmiger, Presidente de la Conferencia, recibió una comunicación, de fecha 20 de junio de 2019, firmada por los siguientes cinco delegados del Grupo de los Trabajadores: Sra. Akiko Gono (Japón), Sra. Silvana Cappuccio (Italia), Sr. Zahoor Awan (Pakistán), Sr. Antônio de Lisboa Amâncio Vale (Brasil) y Sr. Bheki Ntshalintshali (Sudáfrica). La comunicación tenía por objeto presentar una queja contra el Gobierno de Bangladesh en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT por incumplimiento del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). El texto de la queja se adjunta en el anexo.
2. En una sesión plenaria de la mencionada reunión de la Conferencia, la Sra. Gono tomó la palabra para hacer una presentación sucinta de la queja. El Presidente de la Conferencia tomó nota de la misma y declaró que sería remitida a la Mesa del Consejo de Administración.

3. El artículo 26 de la Constitución de la OIT dice lo siguiente:

1. Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes.
 2. El Consejo de Administración podrá, si lo considerare conveniente y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, según el procedimiento que más adelante se indica, ponerse en relación con el gobierno contra el cual se presente la queja, en la forma prevista en el artículo 24.
 3. Si el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto.
 4. El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia.
 5. Cuando el Consejo de Administración examine una cuestión suscitada por la aplicación de los artículos 25 ó 26, el gobierno interesado, si no estuviere ya representado en el Consejo de Administración, tendrá derecho a designar un delegado para que participe en las deliberaciones del Consejo relativas a dicha cuestión. La fecha en que deban efectuarse las deliberaciones se notificará en tiempo oportuno al gobierno interesado.
- 4.** La queja se refiere a Convenios que han sido ratificados por Bangladesh, y que siguen en vigor en ese país. Bangladesh ratificó los Convenios núms. 81, 87 y 98 el 22 de junio de 1972. Por consiguiente, dichos Convenios se hallan en vigor para este país desde el 22 de junio de 1973.
- 5.** En la fecha de la presentación de la queja, los firmantes eran delegados ante la 108.^a reunión de la Conferencia. Por lo tanto, en virtud del párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución de la OIT, dichos delegados podían presentar una queja si, a su parecer, Bangladesh no había adoptado medidas para dar cumplimiento satisfactorio a estos tres Convenios.
- 6.** Habida cuenta de lo que antecede, los miembros de la Mesa consideran que la queja es admisible de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT y, sin entrar en el fondo de la misma, han acordado remitir el asunto al Consejo de Administración.
- 7.** En esta etapa del procedimiento, el Consejo de Administración no puede debatir sobre el fondo de la queja. En caso de que se nombrara una comisión de encuesta, decisión que el Consejo podrá adoptar en virtud del párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución, sólo se pedirá al Consejo que tome medidas cuando la comisión de encuesta haya presentado un informe sobre el fondo de la queja.
- 8.** Cabe recordar que el Comité de Libertad Sindical examinó recientemente dos quejas presentadas por organizaciones de trabajadores en las que se alegan violaciones de los derechos sindicales en Bangladesh de una naturaleza similar a la de las referidas en la queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT y que en varias ocasiones señaló a la atención especial del Consejo de Administración la extrema gravedad y el carácter urgente de uno de esos casos. Cabe recordar asimismo que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha formulado reiteradas observaciones al Gobierno de Bangladesh en relación con el cumplimiento de los Convenios a que se refiere la queja y que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia también ha examinado varios asuntos relativos a la observancia, en la legislación y en la práctica, de los tres Convenios en este país; los exámenes más recientes fueron en 2006 en relación con el

Convenio núm. 98, en 2014, en relación con el Convenio núm. 81, y en 2017, en relación con el Convenio núm. 87.

9. De conformidad con la práctica establecida, cuando el Consejo de Administración nombra una comisión de encuesta, las cuestiones pertinentes sometidas ante los diversos órganos de control de la OIT son remitidas a la misma. Hasta el eventual nombramiento de una comisión de encuesta, los órganos de control siguen habilitados para examinar las cuestiones planteadas.

Proyecto de decisión

10. *El Consejo de Administración considera que la queja es admisible y decide pedir al Director General que la transmita al Gobierno de Bangladesh, invitándole a que comunique sus observaciones sobre la misma a más tardar el 30 de enero de 2020, e incluir este punto en el orden del día de su 338.^a reunión (marzo de 2020).*

Anexo

Queja presentada en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Bangladesh por varios delegados trabajadores a la 108.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo

Sr. Guy Ryder
Director General
Organización Internacional del Trabajo
4, route des Morillons
CH-1211 – Ginebra 22
Suiza

20 de junio de 2019

Queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT contra el Gobierno de Bangladesh por incumplimiento del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

Los abajo firmantes, delegados ante la 108.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, solicitamos el establecimiento sin demora de una comisión de encuesta contra el Gobierno de Bangladesh por su incumplimiento grave y sistemático de los Convenios núms. 81, 87 y 98 (todos ellos ratificados por este país el 22 de junio de 1972).

Es indiscutible que los trabajadores se enfrentan en Bangladesh a obstáculos extraordinarios para el ejercicio de sus derechos de libertad sindical, de sindicación y de negociación colectiva. Sólo en los últimos meses, la policía ha golpeado y detenido a trabajadores por ejercer su derecho fundamental de manifestarse para pedir mejores salarios. A pesar de los reiterados llamamientos, el Gobierno sigue sin armonizar en modo alguno la legislación laboral — concretamente, la Ley del Trabajo de Bangladesh (Bangladesh Labour Act, BLA) y la Ley del Trabajo en las Zonas Francas de Exportación — para dar cumplimiento a lo dispuesto en los Convenios mencionados. La discriminación antisindical, con inclusión de actos de violencia, amenazas y despidos, se sigue practicando casi con total impunidad. Incluso en aquellos casos en que los trabajadores superan estos obstáculos, el Gobierno deniega sistemáticamente el registro de sindicatos, lo cual les impide desarrollar sus actividades legalmente. Y cuando existe un sindicato, raras veces se celebra una negociación colectiva porque los empleadores se niegan a negociar de buena fe.

Estos hechos han sido confirmados mediante el sistema de control de la OIT. La Comisión de Expertos ha publicado informes cada vez más críticos. Por varios años consecutivos, el cumplimiento por Bangladesh de los convenios que ha ratificado ha sido objeto de examen por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia (CAS). En 2016, la preocupación de la CAS por el incumplimiento del Convenio núm. 87 en este país era tal que acordó incluir sus conclusiones al respecto en un «párrafo especial» de su informe a la Conferencia Internacional del Trabajo. Una Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT visitó asimismo el país en abril de 2016 y publicó un informe extremadamente crítico sobre las violaciones de la libertad sindical que corroboraba los alegatos formulados por los sindicatos. El Comité de Libertad Sindical también expresó en repetidas ocasiones, con respecto a dos casos recientes, que le alarmaban las graves violaciones del derecho de libertad sindical y de negociación colectiva en Bangladesh, y de hecho consideró que el caso núm. 3203 era de carácter «extremadamente grave y urgente».

En los párrafos siguientes se proporcionan pruebas adicionales para fundamentar nuestra queja.

1. La BLA viola los Convenios núms. 87 y 98

En 2013, inmediatamente después de la catástrofe de la fábrica Rana Plaza, el Gobierno promulgó enmiendas a la BLA que, sin embargo, no llegaban a responder a las inquietudes de los trabajadores y observaciones de los órganos de control de la OIT de larga data con respecto a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva; en ciertos casos, las enmiendas incluso empeoraban la situación. En su informe anual de 2014, la Comisión de Expertos «lament[ó] que no se hayan efectuado nuevas enmiendas a la Ley del Trabajo respecto de algunas cuestiones fundamentales».

En su informe anual de 2018, que contiene las observaciones más recientes sobre Bangladesh, la Comisión de Expertos tomó nota de las nuevas modificaciones propuestas a la BLA y reiteró que «muchos de los cambios que ha venido solicitando durante varios años no se han abordado, o sólo se han abordado parcialmente. A este respecto, la Comisión subraya una vez más la necesidad de seguir revisando la BLA para asegurar su conformidad con el Convenio». En relación con los requisitos de afiliación mínima, la Comisión de Expertos «lament[ó] que las enmiendas propuestas no respondan a sus preocupaciones de larga data y tom[ó] nota con preocupación de que la insignificante reducción de los requisitos de afiliación mínima propuesta por el Gobierno probablemente no tenga grandes efectos en un gran número de empresas y no contribuya, por lo tanto, de forma significativa a la libre constitución de organizaciones de trabajadores». La Comisión de Expertos tomó nota asimismo de las propuestas de enmienda que podrían empeorar la BLA, entre ellas las enmiendas a la sección 210(10)-(12), que permitirían al conciliador remitir un conflicto laboral a un árbitro aun cuando las partes no estén de acuerdo.

El 24 de octubre de 2018, el Gobierno aprobó enmiendas a la BLA y una vez más desaprovechó la oportunidad de abordar la inmensa mayoría de las preocupaciones relacionadas con la libertad sindical y la negociación colectiva, dejando asimismo sin respuesta la mayor parte de las observaciones de la Comisión de Expertos. Esto incluye casi todas las cuestiones que, al dirigirse a la Comisión de Expertos en 2018, el Gobierno dijo explícitamente que abordaría en la nueva ley. La única enmienda que el Gobierno presenta como prueba de los progresos en cuanto a libertad sindical es la reducción del número mínimo de trabajadores requerido para crear un sindicato en una fábrica, que pasa del 30 al 20 por ciento del total. Sin embargo, aun en su forma enmendada, esta disposición sigue siendo contraria al Convenio núm. 87. En términos prácticos, y sobre todo en las grandes fábricas, es difícil imaginar cómo varios cientos de trabajadores podrían organizarse y convocar una reunión fundacional, como lo exige la ley para solicitar y obtener el registro de un sindicato. La BLA también reduce las sanciones contra los trabajadores, incluso por huelgas ilegales. Si bien esto representa un paso en la buena dirección, el hecho de que las sanciones penales sólo se hayan rebajado hasta seis meses (en lugar de un año), sigue siendo una violación del Convenio núm. 87. Prácticamente una de cada dos de las recomendaciones que se formularon en materia de libertad sindical y negociación colectiva no fueron abordadas.

B. Reglamento del Trabajo de Bangladesh (Bangladesh Labour Rules, BLR)

A finales de 2015, con dos años de retraso, el Gobierno publicó el BLR, como instrumento de aplicación de la BLA. A pesar del largo tiempo que tomó su redacción, muchas de sus disposiciones incumplen los Convenios núms. 87 y 98. Especialmente preocupante para los trabajadores es el hecho de que se conceda a los empleadores un papel en la elección de los representantes del personal en las comisiones de participación de los trabajadores. Cuando no hay un sindicato, como sucede en la inmensa mayoría de los lugares de trabajo, estas comisiones eligen a los miembros de los comités de seguridad. Si queda vacante el puesto de un representante de los trabajadores en estos últimos, los empleadores también tienen voz para determinar quién debería reemplazarlo. Por esta razón, hay muchas probabilidades de que estos

comités estén bajo el control de la dirección empresarial y no parece que existan sanciones disuasorias para tales actos de injerencia. Dada la importancia capital de las cuestiones de seguridad en el período posterior a la catástrofe de la fábrica Rana Plaza, el BLR representa una gran decepción porque no garantiza que los comités de seguridad sean estructuras legítimas y con libertad para identificar y denunciar condiciones de trabajo inseguras.

La Comisión de Expertos de la OIT también se hizo eco de estas preocupaciones, así como de muchas otras, en sus informes de 2016 y 2017. En 2018, tras observar que varias disposiciones del BLR violaban los Convenios núms. 87 y 98, afirmó que:

A falta de cambios en las disposiciones mencionadas y recordando que la Comisión de la Conferencia pidió al Gobierno que garantizara que el Reglamento del Trabajo de Bangladesh (BLR) se ponga en conformidad con el Convenio, la Comisión reitera su petición anterior y espera que, durante el proceso de revisión del BLR, en el que deberían participar los interlocutores sociales, se tomen debidamente en consideración sus comentarios.

Hasta la fecha, el Gobierno no ha tomado iniciativa alguna para corregir las profundas deficiencias del BLR.

2. Denegación arbitraria del registro de sindicatos

Uno de los medios principales utilizados por el Gobierno para obstaculizar el derecho de libertad sindical es denegar el registro de sindicatos por razones completamente arbitrarias. De hecho, de las 1 031 solicitudes de registro de las que hicimos un seguimiento entre 2010 y 2018, el Departamento de Trabajo rechazó el 46 por ciento, lo que representa una tasa de rechazo elevadísima. A pesar de que el registro de un sindicato es, supuestamente, un simple trámite administrativo, la Oficina de Registro Sindical impone de forma rutinaria condiciones y trámites engorrosos sin ningún fundamento en leyes o reglamentos.

La aprobación de las solicitudes de registro de los sindicatos sigue dependiendo enteramente del Director Adjunto de Trabajo (JDL), quien las ha denegado por razones totalmente arbitrarias sin base jurídica en la normativa vigente. En otros casos, el JDL ha rechazado solicitudes aun cuando los sindicatos las han corregido siguiendo sus instrucciones. En un caso, los trabajadores de una fábrica solicitaron reiteradamente su registro como sindicato con un porcentaje de trabajadores afiliados muy superior al 70 por ciento de la plantilla. Aun así, el registro les fue denegado **cinco veces** entre 2016 y 2017, y se alegó que las firmas de los miembros no cuadraban con exactitud. Mientras tanto, la Oficina de Registro Sindical aprobó de inmediato la solicitud de un sindicato controlado por la dirección empresarial en la misma fábrica.

El informe de la Misión de Alto Nivel de 2016 señaló que el procedimiento de registro «podría prestarse para desalentar el registro de sindicatos». En 2018, la Comisión de Expertos tomó nota de los nuevos procedimientos operativos normalizados, pero reiteró las preocupaciones que venía planteando desde largo tiempo:

Observando que el número de solicitudes denegadas de registro sigue siendo elevado y que una proporción sustancial de solicitudes denegadas no están acompañadas de explicación alguna, la Comisión pide al Gobierno que continúe adoptando todas las medidas necesarias para garantizar que el procedimiento de registro sea un mero procedimiento objetivo y transparente, que no restrinja el derecho de los trabajadores a constituir organizaciones sin autorización previa.

Las medidas adoptadas recientemente, como la adopción de los procedimientos operativos normalizados en 2017, no han impedido la denegación arbitraria de las solicitudes de registro. Mientras no se aborden los problemas de corrupción y abuso y se reformen la BLA y el RLB, seguirán perpetrándose prácticas laborales indebidas, como las amenazas verbales, la violencia física, los despidos antisindicales y las falsas acusaciones penales, contra los trabajadores que tratan de registrar un sindicato.

3. Discriminación antisindical como práctica habitual

Los dirigentes de muchos de los sindicatos registrados después de la catástrofe de la fábrica Rana Plaza han sufrido represalias, en ocasiones violentas, por parte del personal directivo de las empresas o de sus agentes. Algunos dirigentes sindicales han tenido que ser hospitalizados tras haber sido brutalmente agredidos. Se ha despedido a comités ejecutivos sindicales enteros. En algunos casos, la policía ha intimidado y acosado a sindicalistas aparentemente a instancias de los directivos de las fábricas. La reacción de los inspectores del trabajo ha sido extremadamente lenta hasta la fecha, y la mayoría de los dirigentes o afiliados sindicales despedidos ilegalmente por participar en actividades sindicales aún no han sido reincorporados a sus puestos, ni tampoco se ha sancionado a los empleadores que cometieron esas violaciones flagrantes. En las raras ocasiones en que la policía investigó casos de violencia antisindical, no lo hizo de manera creíble. Los pocos casos en que se ha reincorporado a los trabajadores a sus puestos se deben a la presión internacional, no a la inspección del trabajo o al control del cumplimiento de la legislación. Estas observaciones fueron confirmadas en las conclusiones del informe de la Misión Tripartita de Alto Nivel de la OIT de 2016, en el que se tomaba nota con preocupación de las numerosas denuncias de discriminación antisindical y acoso de trabajadores y se aludía a listas negras, traslados, detenciones, reclusiones, amenazas e interposición de cargos penales falsos.

a) Violencia

Durante años, los sindicatos han denunciado los numerosos actos de violencia, entre ellos, asesinatos, cometidos contra trabajadores y sindicalistas en represalia por su actividad sindical. Los actos criminales son con frecuencia obra del personal directivo de las fábricas, de esbirros contratados y de agentes de policía. Sin embargo, las autoridades no han hecho nada para investigar o enjuiciar a los responsables. De hecho, incluso el célebre caso del asesinato del Sr. Aminul Islam sigue en gran medida sin resolverse. Los trabajadores informan asimismo de represalias contra el activismo laboral en forma de violencia de género, con frecuencia contra las mujeres y las sindicalistas.

No es sorprendente pues que en 2018 la Comisión de Expertos expresara:

su profunda preocupación por la violencia e intimidación continuas de los trabajadores, y destaca[ra] a este respecto que un movimiento sindical verdaderamente libre e independiente sólo puede desarrollarse en un clima libre de violencia, presión y amenazas de cualquier tipo contra los dirigentes y miembros de tales organizaciones.

b) Despidos

Los despidos antisindicales son habituales en Bangladesh. Por ejemplo, el personal directivo de una empresa de confección de prendas de vestir suspendió a 31 trabajadores de sus funciones, incluidos el presidente y los miembros del comité ejecutivo del sindicato con efecto a partir del 15 de enero de 2019. Finalmente, han sido despedidos como consecuencia de la acción de los trabajadores de tomar las calles para reivindicar un nuevo comité de salarios con una remuneración mínima mensual de 16 000 takas. La dirección interpuso asimismo demandas penales contra los dirigentes del sindicato y contra sus miembros activos. Los trabajadores alegaron que la dirección había enviado a un coronel retirado del ejército para amenazarlos.

De conformidad con la BLA, el empleador debe dirigir a los trabajadores una nota de advertencia otorgándoles siete días para responder a la misma, y ha de constituirse un comité de investigación con igualdad de representación de trabajadores y de empleadores. Ello no se cumplió en este caso, pues el empleador se limitó a enviar una notificación de despido a los trabajadores afectados. El 23 de enero de 2019, el sindicato presentó una queja por prácticas laborales indebidas ante el Departamento de Trabajo, pero este todavía no ha tomado ninguna medida para reincorporar a los trabajadores a sus puestos ni para enjuiciar al empleador por adoptar prácticas laborales indebidas contra el sindicato. La empresa los ha incluido en una lista negra para que no puedan trabajar en otras fábricas de Ashulia.

En otro caso similar, la dirección de una fábrica colgó en la entrada en enero de 2019 una lista de 96 trabajadores despedidos, entre ellos los que estaban propuestos para la presidencia y el comité ejecutivo del sindicato, y explicó que se habían presentado asimismo denuncias policiales contra todos ellos. La dirección de la empresa adoptó estas medidas ilegales después de enterarse de que los trabajadores se estaban organizando para formar un sindicato en la fábrica. También interpuso una demanda penal contra los dirigentes y miembros activos del sindicato. Entonces, el sindicato presentó una queja por prácticas laborales indebidas ante el Departamento de Trabajo con fecha de 23 de enero de 2019. El Departamento de Trabajo no ha tomado medida alguna para que los trabajadores sean reincorporados a sus puestos, ni para enjuiciar al empleador por prácticas laborales indebidas contra el sindicato.

4. Los derechos fundamentales de los trabajadores, denegados en las zonas francas de exportación (ZFE)

En la legislación:

El artículo 11A de la Ley de Establecimiento de la Autoridad de las Zonas Francas de Exportación de Bangladesh (Bangladesh Export Processing Zones Authority Act, BEPZAA), de 1980, otorga al Gobierno la posibilidad de eximir a las ZFE de la aplicación de ciertas leyes, entre ellas, la BLA. Así pues, los derechos laborales y condiciones de trabajo de los más de 400 000 trabajadores de estas zonas se han regido en Bangladesh hasta 2019 por la Ley sobre Asociaciones para el Bienestar de los Trabajadores y Relaciones de Trabajo de las ZFE (EPZ Workers Welfare Association and Industrial Relations Act, EWWAIRA). La Comisión de Expertos ha indicado en reiteradas ocasiones las disposiciones de esta ley que constituyen una violación de los Convenios núms. 87 y 98, como, por ejemplo, el hecho de que se prohíba a los trabajadores formar sindicatos y sólo puedan, en su lugar, crear Asociaciones para el Bienestar de los Trabajadores (Workers Welfare Associations, WWA). Estas asociaciones no tienen los mismos derechos que los sindicatos y tienen restringida su capacidad de organización, de asociación con terceros y de huelga. Los trabajadores de las ZFE tienen asimismo un acceso muy limitado a la justicia cuando sus derechos laborales son vulnerados debido a las ambigüedades de la ley.

A principios de 2019 se aprobó la Ley del Trabajo en las ZFE (EPZ Labour Act), que sustituye a la EWWAIRA. A pesar de las observaciones reiteradas de los órganos de control de la OIT y de las solicitudes de los sindicatos, esta nueva ley sigue sin responder a la inmensa mayoría de los problemas señalados. Es importante mencionar, en particular, que siguen denegando a los trabajadores de las ZFE los derechos amparados en los Convenios núms. 87 y 98 de constituir sindicatos o afiliarse a los mismos, negociar colectivamente o declararse en huelga. De hecho, cabe señalar que la Comisión de Expertos de la OIT, al examinar un borrador de esta nueva ley en 2018, detectó **más de 30** violaciones de estos convenios, que no fueron corregidas en el texto finalmente aprobado. El Gobierno indicó asimismo que no había hecho modificaciones en otras **10** áreas debido a la oposición de los empleadores, de los trabajadores y de los inversores. Sin embargo, no tenemos conocimiento de que se haya mantenido una sola conversación con las federaciones sindicales o con los trabajadores de las ZFE durante el proceso de elaboración de la ley. Incluso las enmiendas que la nueva ley implica — entre ellas, una pequeña reducción del número mínimo de trabajadores requerido para formar una asociación y unos cambios insustanciales en el proceso de registro — tendrán un efecto muy reducido.

Los efectos reales de la nueva ley dependerán también en gran medida del marco que proporcionen las normativas del Gobierno y de la Autoridad de las ZFE (BEPZA) para su aplicación. Cabe recordar que, en quince años, el Gobierno no emitió ninguna normativa en virtud de las leyes previas aplicables a las ZFE.

Un cambio significativo es que la responsabilidad de las inspecciones laborales será transferida de la BEPZA al Departamento de Inspección de Fábricas y Organizaciones (DIFE, en virtud de la BLA). Sin embargo, este departamento sólo podrá proceder a inspecciones con la autorización del Presidente Ejecutivo de la BEPZA, lo cual podría

restringir drásticamente su capacidad para llevarlas a cabo de una forma oportuna y creíble. De hecho, la BEPZA mantiene la última palabra en todo asunto relativo a inspecciones.

El hecho de que el Gobierno no haya acometido una verdadera reforma está en consonancia con las promesas que formuló a los inversores de mantener las ZFE libres de sindicatos.

En la práctica:

En la práctica, los trabajadores se enfrentan a una dura represión cuando tratan de ejercer incluso los pocos derechos que la Ley del Trabajo en las ZFE reconoce. Desde abril de 2019 se han producido tres casos emblemáticos de la brutal situación actual de los trabajadores en estas zonas.

- En una fábrica, trabajadores y directivos empresariales se reunieron para examinar una propuesta de negociación de los trabajadores que incluía mejoras salariales y de las condiciones de trabajo. Como tras el primer día de negociaciones las partes no lograron llegar a un acuerdo, la dirección impidió el paso a la fábrica a los trabajadores y, ese mismo día, presentó cargos penales contra 16 participantes en la negociación por reunión ilegal, allanamiento, extorsión y otras acusaciones. Agentes de policía penetraron en las casas de estos trabajadores y detuvieron de inmediato a dos de ellos. Los 16 han sido despedidos y todavía están pendientes los cargos en su contra.
- En otra fábrica, la dirección se negó a reunirse con los trabajadores para discutir sobre su propuesta de negociación. Como consecuencia, los trabajadores se negaron a trabajar a fin de llevar a la dirección a la mesa de negociación. Esta reaccionó presentando cargos penales contra 20 trabajadores (más otros 50 sin indicación de nombre). Cuatro de ellos fueron detenidos de inmediato por la policía industrial y todos fueron despedidos. El empleador ha amenazado a los trabajadores restantes con correr la misma suerte si se comunican con los trabajadores despedidos.
- En otro caso, los trabajadores se reunieron con la dirección de la empresa para pedir un aumento salarial. En el curso de la discusión, uno de los directivos sugirió que una de las dirigentes sindicales podría ser vendida a buen precio como prostituta. Los trabajadores protestaron y pidieron que dicho directivo se retirara de la mesa de negociación y fuera suspendido de sus funciones. Al día siguiente, la dirección impidió a los trabajadores el paso a la fábrica. Éstos emprendieron una protesta en la ZFE de Ashulia y alentaron a los de otras fábricas a unirse a la misma. A los que lo hicieron, también se les impidió entrar en sus lugares de trabajo. La empresa llamó a la policía, que dispersó a los manifestantes con cañones de agua y golpeó a varios de ellos con bastones.

5. Uso excesivo de la fuerza y criminalización de la actividad sindical: Las campañas de represión de 2019 y 2016 en Ashulia

Quizás el acontecimiento más revelador del menosprecio de Bangladesh por los derechos de los trabajadores es la brutal represión de las protestas laborales en enero de 2019. Fue la segunda vez que agentes de policía y directivos empresariales se coordinaban para acallar con violencia manifiesta las reivindicaciones salariales de los trabajadores y para criminalizar la actividad sindical mediante acusaciones penales infundadas contra individuos identificados y no identificados por sus nombres. Estos casos se mantienen abiertos durante años para desalentar la actividad sindical.

Bangladesh sigue teniendo los salarios más bajos de todos los países exportadores de prendas de vestir de la región, salarios que resultan insuficientes para satisfacer las necesidades de los trabajadores y de sus familias. A finales de 2018, en reacción al anuncio de la revisión de la escala de salarios mínimos, que siguen siendo demasiado bajos para vivir con dignidad, los trabajadores iniciaron una protesta. En diciembre, dos sindicalistas fueron atacados brutalmente por esbirros locales vinculados al personal directivo de la fábrica. Las fuerzas del orden amenazaron a los dirigentes sindicales con el uso de la violencia, e incluso con la muerte, en sus intentos por impedir que los trabajadores se manifestaran, a pesar de lo cual,

más de 50 000 trabajadores tomaron las calles para reivindicar un salario mínimo justo. Los fabricantes de prendas de vestir y la policía respondieron con el uso excesivo de la fuerza.

El 9 de enero de 2019, agentes del orden utilizaron cañones de agua, gases lacrimógenos, porras y balas de goma para dispersar a unos 10 000 trabajadores de una fábrica de ropa en Savar. Un trabajador, el Sr. Sumon Mia, murió víctima de un disparo policial y muchos otros resultaron heridos por las balas de goma, los golpes de las porras y la inhalación del gas lacrimógeno. El uso excesivo de la fuerza por parte de la policía no se limitó a los lugares donde se desarrollaron las protestas. Los agentes del orden penetraron incluso en los vecindarios y edificios ocupados por los trabajadores de la confección en Savar y Ashulia, golpearon y amenazaron a los residentes y dispararon balas de goma indiscriminadamente hacia el interior de los hogares.

Entre 7 500 y 11 600 trabajadores fueron despedidos tras las huelgas de enero de 2019, entre ellos trabajadores que ni siquiera habían participado en las protestas. Estos despidos no son una respuesta legítima a dichas huelgas, sino una forma de castigo colectivo. Se estima que más de 1 700 trabajadores han sido asimismo incluidos en listas negras como resultado de las protestas para impedir que trabajen en otras fábricas.

Además de los despidos, el personal directivo de la fábrica interpuso 29 demandas penales contra miles de trabajadores de la confección, identificando a cientos de ellos por sus nombres. Sin embargo, estas demandas carecen de sustento fáctico. La dirección empresarial alega actos graves de violencia, a pesar de que las huelgas fueron en general no violentas. Hasta la fecha, se ha detenido a 65 trabajadores como consecuencia de ello. La táctica de interponer demandas contra un número significativo de individuos sin especificar nombres sirve a los directivos empresariales y al Estado para acosar a los líderes sindicales y crear un clima de temor que desaliente la actividad sindical.

La violencia policial y los despidos en masa descritos son una repetición de lo sucedido en diciembre de 2016. En los últimos días de dicho mes se desencadenó una ola de represión contra trabajadores de la confección después de una protesta pacífica para pedir aumentos salariales que había comenzado el 11 de diciembre en Ashulia, una zona industrial situada en el área metropolitana de Dhaka. El salario mínimo (más las prestaciones sociales) para los trabajadores de la confección de prendas de vestir sigue siendo de apenas 5 300 takas mensuales (unos 67 dólares de los Estados Unidos), es decir, queda por debajo del umbral de pobreza del Banco Mundial.

La policía detuvo al menos a 34 dirigentes y enlaces sindicales, muchos de los cuales ni siquiera habían estado presentes en las manifestaciones de Ashulia. Varios fueron acusados en virtud de una disposición de la Ley sobre Competencias Especiales (Special Powers Act) para impedir la comisión de «actos perjudiciales» que se había derogado en los años noventa. Dos dirigentes sindicales fueron golpeados durante su detención y a otros se les exigió el pago de un soborno para no recibir un trato similar. Los fabricantes de prendas de vestir interpusieron nuevas demandas contra estos dirigentes sindicales acusándolos de daños a la propiedad, aunque todavía no han presentado prueba alguna para fundar esa acusación. A pesar de haber dado reiteradas garantías al respecto, el Gobierno no retiró las causas penales que había interpuesto contra los dirigentes sindicales. Los directivos empresariales también suspendieron de sus funciones, despidieron o forzaron a presentar su dimisión a más de 1 600 trabajadores en un cierre coordinado de unas 60 fábricas del sector. Además, la policía allanó las oficinas de varios sindicatos y activistas, perturbando su actividad legítima y forzándolos a cerrar sus puertas.

A principios de 2017, la represión propiciada por el Gobierno continuó. El 20 de enero de dicho año, agentes policiales interrumpieron una actividad de formación sobre seguridad y salud organizada por un sindicato activo en el sector de la confección. Los agentes congregaron a los participantes y les mintieron diciéndoles que la actividad requería un permiso policial. El inspector jefe amenazó a continuación a los trabajadores para que se desvincularan del sindicato advirtiéndoles que ahogaría al vicepresidente del mismo en una acequia si lo encontraba. Por último, los agentes de policía recabaron la información personal

de los participantes y de sus familiares y confiscaron el material de formación. A continuación cerraron las puertas con candados y clausuraron la oficina.

6. Falta de promoción de la negociación colectiva

Incluso según las afirmaciones del Gobierno, que se recogen en el informe de 2018 de la Comisión de Expertos, existen apenas 41 convenios colectivos negociados entre 2013 y 2016, cifra sorprendente si se tiene en cuenta el número ingente de empresas.

En las ZFE, según el Gobierno, hay asociaciones para el bienestar de los trabajadores en un 74 por ciento de las empresas y se han presentado 411 pliegos de peticiones, todos ellos resueltos amistosamente. Sin embargo, estas estadísticas son inexactas. En primer lugar, muchas de las elecciones para estas asociaciones se llevaron a cabo por iniciativa de las autoridades de las zonas, y no de los trabajadores. Por consiguiente, en muchos casos se ordenó a los trabajadores que votaran por una asociación sin pleno conocimiento de lo que estaban votando. Del mismo modo, la elección de los dirigentes de las asociaciones estuvo controlada en muchos casos por los empleadores. Es incorrecto afirmar, por consiguiente, que la alta densidad de asociaciones para el bienestar de los trabajadores en las ZFE sea reveladora del libre ejercicio de la libertad sindical. Las autoridades de las zonas limitan desde hace años los temas de negociación, dejando fuera, entre otros, los salarios. La BEPZA ha explicado que sólo considera «reivindicaciones legítimas» aquellas que respetan sus normas en vigor. Las asociaciones para el bienestar no tienen derecho a presentar ninguna reivindicación que exija más prestaciones de las que ya se proporcionan. Si no están habilitadas para negociar por encima del nivel mínimo impuesto por la BEPZA, difícilmente se puede decir que existe algún tipo de negociación colectiva. En este estado de cosas, los acuerdos alcanzados no son reflejo del pleno ejercicio del derecho de negociación colectiva.

* * *

El Gobierno de Bangladesh continúa obstruyendo el ejercicio de los derechos de los trabajadores al negarse a garantizar los derechos consagrados en los Convenios que ha ratificado. El deterioro de la situación no deja lugar a dudas. Por consiguiente, se requiere el establecimiento de una comisión de encuesta. Teniendo en cuenta todo lo que antecede, los abajo firmantes nos sentimos obligados a presentar una queja en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT contra Bangladesh y pedimos al Consejo de Administración que constituya una comisión de encuesta con el mandato de examinar el incumplimiento de los Convenios núms. 87 y 98 en Bangladesh en la legislación y en la práctica. Los querellantes nos reservamos el derecho de presentar información adicional a su debido tiempo.

(Firmado) Akiko Gano

Delegado trabajador del Japón

Zahoor Awan

Delegado trabajador del Pakistán

Zahoor Awan

Delegado trabajador del Pakistán

Antônio de Lisboa Amâncio Vale

Delegado trabajador del Brasil

Bheki Ntshalintshali

Delegado trabajador de Sudáfrica