



Consejo de Administración

346.ª reunión, Ginebra, octubre-noviembre de 2022

Sección Institucional

INS

Fecha: 31 de octubre de 2022

Original: inglés

Decimotercer punto del orden del día

Examen de cualquier otra medida, incluidas las previstas en la Constitución de la OIT, para asegurar el cumplimiento por el Gobierno de Belarús de las recomendaciones de la comisión de encuesta

► Antecedentes

1. En su 291.ª reunión (noviembre de 2004), el Consejo de Administración tomó nota del informe de la comisión de encuesta instituida para examinar la observancia por parte del Gobierno de Belarús 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); de las recomendaciones de la Comisión y del plazo fijado por esta para su aplicación (1.º de junio de 2005), así como de la consideración de la Comisión de que la aplicación de sus recomendaciones deberían ser objeto de un seguimiento por parte del Comité de Libertad Sindical.
2. Posteriormente, el Comité de Libertad Sindical examinó el asunto en 12 ocasiones, y en la última de ellas formuló recomendaciones, contenidas en su [398.º informe](#), que fueron aprobadas por el Consejo de Administración en su 344.ª reunión (marzo de 2022).
3. En esa ocasión, el Comité formuló varias recomendaciones y urgió al Gobierno a que «prosig[uiere] sus esfuerzos» y expresó su esperanza de que, «con la asistencia de la OIT y en consulta con los interlocutores sociales, adopt[ase] las medidas necesarias para aplicar plenamente todas las recomendaciones pendientes y garantizar la aplicación efectiva de los

convenios ratificados sin más demora». Asimismo, «[l]amentando profundamente el grave retroceso por parte del Gobierno en cuanto a sus obligaciones en virtud de la Constitución de la OIT y a su compromiso de aplicar las recomendaciones de la comisión de encuesta hace diecisiete años, el Comité señal[ó] esta grave situación a la atención del Consejo de Administración para que consider[ase] cualquier otra medida para garantizar su cumplimiento».

4. En la **observación** que realizó en 2021 sobre la aplicación del Convenio núm. 87 en Belarús, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en el seguimiento dado a las conclusiones de 2021 de la Comisión de Aplicación de Normas y a las recomendaciones de la comisión de encuesta, tomó nota de que no se había producido ningún progreso significativo hacia la plena aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta de 2004, y observó con gran preocupación que los acontecimientos recientes y la aparente falta de acción por parte del Gobierno para dar curso a las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas, en consulta con todos los interlocutores sociales del país, parecían demostrar una falta de compromiso con miras a garantizar el respeto de sus obligaciones en virtud de la Constitución de la OIT. Se solicitó al Gobierno que respondiese a sus comentarios en 2022.
5. En junio de 2022, en el marco del examen de la aplicación del Convenio núm. 87 en Belarús, la Comisión de Aplicación de Normas tomó nota de que este era un caso de larga data y «expresó su profunda preocupación por el hecho de que, dieciocho años después del informe de la comisión de encuesta, el Gobierno no [hubiese] tomado medidas para aplicar la mayoría de las recomendaciones de la comisión de encuesta», «deploró y lamentó profundamente los alegatos de violencia extrema para reprimir las protestas y [manifestaciones] pacíficas, así como el arresto y encarcelamiento de los trabajadores y el trato violento al que estos fueron sometidos durante su [privación de libertad]» y también «lamentó la adopción de medidas cada vez más coercitivas para reprimir las actividades sindicales, así como la destrucción sistemática de los sindicatos independientes». La Comisión de Aplicación de Normas reiteró sus conclusiones de 2021 e instó además al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, restableciese sin demora el pleno respeto de los derechos de los trabajadores en materia de libertad sindical; se abstuviese de arrestar, detener, tratar con violencia, intimidación o acoso, incluido el acoso judicial, a los dirigentes sindicales y sindicalistas que llevasen a cabo actividades sindicales lícitas; investigase sin demora los presuntos casos de intimidación o de violencia física a través de una investigación judicial independiente; liberase inmediatamente a todos los dirigentes sindicales y sindicalistas detenidos por participar en manifestaciones pacíficas o arrestados por ejercer sus libertades civiles en el marco de sus actividades sindicales legítimas y retirase todos los cargos asociados a estas actividades, y diese acceso, con carácter de urgencia, a visitantes, incluidos funcionarios de la OIT, para comprobar las condiciones de detención y reclusión y el bienestar de las personas mencionadas.
6. La Comisión de Aplicación de Normas decidió incluir sus conclusiones en un párrafo especial del informe y mencionar este caso como un caso de falta continua de aplicación del Convenio. Remitió además este asunto al Consejo de Administración para que le diese seguimiento en su reunión de junio de 2022 y considerase, en ese momento, la adopción de cualquier otra medida, incluidas las previstas en la Constitución de la OIT, para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de la comisión de encuesta.

7. En el marco de su examen de las cuestiones que emanan de la 110.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo y requieren atención inmediata, el Consejo de Administración, habiendo tomado nota de las [conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas sobre el caso de Belarús](#), aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo:
- a) decidió inscribir en el orden del día de su 346.^a reunión (octubre-noviembre de 2022) un punto titulado «Examen de cualquier otra medida, incluidas las previstas en la Constitución de la OIT, para asegurar el cumplimiento por el Gobierno de Belarús de las recomendaciones de la comisión de encuesta», y
 - b) invitó al Director General a que preparase un informe para su examen ¹.

► Evolución reciente

8. Pese a las reiteradas solicitudes formuladas en ese sentido, hasta la fecha no se ha autorizado a la Oficina el acceso a las personas detenidas para comprobar sus condiciones de detención y reclusión. Actualmente, un total de 23 sindicalistas están reclusos o privados de libertad de movimiento: 11 sindicalistas siguen reclusos en espera de juicio mientras que otros 2 no están autorizados a viajar hasta que no se celebre el juicio; 8 sindicalistas están cumpliendo sus respectivas condenas en cárceles, centros correccionales o colonias penitenciarias; y otros 2 están bajo arresto domiciliario. Además, en la actualidad, a raíz de la decisión del Tribunal Supremo en la que se pedía la disolución de los sindicatos independientes, el Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús y otros sindicatos afiliados están en proceso de liquidación, y el proceso de liquidación del Sindicato Independiente de Belarús se concluyó el 26 de septiembre de 2022.

► Examen previo de medidas en virtud de la Constitución

9. Cabe recordar que, en [junio de 2006](#), la Comisión de Aplicación de Normas había pedido al Consejo de Administración que considerase posibles medidas para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de la comisión de encuesta por Belarús. El Consejo de Administración examinó posteriormente el asunto en las reuniones de noviembre de 2006 ², marzo de 2007 ³, noviembre de 2007 ⁴, marzo de 2008 ⁵, noviembre de 2008 ⁶ y marzo de 2009 ⁷, y en esta última reunión tomó nota del plan de acción del Gobierno de Belarús para la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta. Los progresos realizados con respecto a este plan fueron objeto de un examen más detenido por parte de los órganos de control y las últimas conclusiones se exponen en los párrafos 1 a 6 del presente documento.

¹ GB.345/PV/Proyecto, párr. 37.

² GB.297/9.

³ GB.298/6 y Conclusiones.

⁴ GB.300/9, GB.300/9/1 y Conclusiones.

⁵ GB.301/17/4 y Conclusiones.

⁶ GB.303/19/2.

⁷ GB.304/14/3.

► Medidas que ha de considerar el Consejo de Administración

10. En esta etapa, se invita al Consejo de Administración a que considere cualesquiera medidas que estime convenientes para asegurar el cumplimiento por el Gobierno de las recomendaciones de la comisión de encuesta. Podría tratarse de medidas comprendidas en su ámbito de competencia o de medidas que podría considerar la Conferencia en virtud del artículo 33 de la Constitución. En este marco, el Consejo de Administración podría decidir establecer un proceso de medidas cada vez más coercitivas y recomendar la adopción por la Conferencia de medidas más radicales en una fase ulterior. Por otra parte, el Consejo de Administración no está obligado a proceder de esa suerte y podría decidir considerar directamente la posibilidad de hacer uso del artículo 33, teniendo en cuenta en particular la evaluación convergente de los tres órganos de control.
11. El Consejo de Administración podría considerar en su próxima reunión de marzo adoptar medidas que corresponden a su ámbito principal de competencia, como la suspensión de invitaciones distintas de las cursadas para la Conferencia. Podría también solicitar al Director General que contacte a otras organizaciones internacionales que se ocupan de la situación de los derechos humanos en el país a fin de coordinar las medidas destinadas a lograr que el Gobierno tome medidas para dar cumplimiento a sus obligaciones derivadas de su pertenencia a las organizaciones respectivas.
12. Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución, «en caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la comisión de encuesta [...] el Consejo de Administración podría recomendar a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones». Este artículo proviene de una enmienda adoptada en 1946 cuyo objetivo era suprimir únicamente la referencia a las sanciones económicas que podrían imponerse a un Miembro en caso de que no diese cumplimiento a las recomendaciones de la comisión de encuesta. El propósito del artículo era conferir al Consejo de Administración plenas facultades discrecionales para adaptar sus medidas a las circunstancias específicas de cada caso. La Conferencia Internacional del Trabajo adoptó por primera vez medidas en virtud de este artículo en el año 2000 debido al incumplimiento por Myanmar de las recomendaciones de la comisión de encuesta relativas a la aplicación del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29).
13. La aplicación del artículo 33 de la Constitución entraña, por un lado, la inscripción del punto en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo y, por otro, la facilitación de información al Consejo de Administración que le permita proponer para adopción aquellas recomendaciones de la Conferencia que estime convenientes para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de la comisión de encuesta por parte del Miembro de que se trate. Esta información concierne tanto a la naturaleza de las medidas cuya adopción el Consejo de Administración pudiera recomendar a la Conferencia como al incumplimiento por el Miembro de las recomendaciones de la comisión de encuesta. Por consiguiente, el Consejo de Administración podría considerar inscribir en el orden del día de la 111.ª reunión de la Conferencia (junio de 2023) un punto titulado: «Medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución - Cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el informe de la comisión de encuesta: derechos sindicales en Belarús». En marzo de 2023, el Consejo de Administración habría de considerar las medidas que desearía someter a la adopción de la Conferencia. En cuanto a la naturaleza de las medidas que el Consejo de Administración podría recomendar, la única orientación se encuentra en el

artículo 33 que establece que las medidas deberían ser «convenientes». Al preparar la discusión del Consejo de Administración que finalmente condujo a la adopción de medidas contra Myanmar en virtud del artículo 33, la Oficina profundizó en la naturaleza y los límites de tales medidas. En concreto, las medidas que se adopten en virtud del artículo 33:

- pueden ser de carácter económico o de otra índole;
- deben ser del ámbito de competencia de la Conferencia;
- deben cumplir los principios de proporcionalidad y necesidad, en el sentido de que no deben exceder de lo que es prácticamente necesario para asegurar el cumplimiento eficaz y oportuno ⁸.

14. A reserva de la decisión que adopte el Consejo de Administración, la Oficina podría someter a la 347.^a reunión (marzo de 2023) un documento en el que se detallen las distintas opciones, teniendo en cuenta las opiniones expresadas durante la discusión en la presente reunión a fin de propiciar una decisión fundamentada sobre las posibles recomendaciones en virtud del artículo 33 de la Constitución. Dado que se trata de una cuestión que atañe a la libertad sindical, sería conveniente que toda evaluación de la situación esté a cargo del Comité de Libertad Sindical y que este informe al respecto al Consejo de Administración en su momento.

► Proyecto de decisión

15. El Consejo de Administración, por recomendación de su Mesa:

- a) deplora que el Gobierno de Belarús no haya realizado progreso alguno en el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta de 2004;**
- b) insta al Gobierno a que vele por el cabal respeto de la libertad sindical y, en particular, a que anule todas las medidas legislativas y de otra índole que tengan por efecto directo o indirecto declarar ilegales sindicatos u organizaciones de empleadores independientes;**
- c) insta al Gobierno a que libere de inmediato a todos los dirigentes y afiliados sindicales detenidos por participar en reuniones pacíficas, o bien por ejercer sus libertades públicas en el marco de sus legítimas actividades sindicales, y a que retire todos los cargos asociados a esas actividades;**
- d) insta al Gobierno a que, con carácter urgente, permita a la OIT comprobar las condiciones de detención y privación de libertad de los sindicalistas antes referidos, así como sus condiciones de bienestar;**
- e) toma nota de que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinará la aplicación en Belarús del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) en su reunión de noviembre-diciembre de 2022;**
- f) insta al Gobierno a que presente toda la información relativa a las medidas adoptadas con miras al cumplimiento de todas las recomendaciones de la Comisión de Encuesta pendientes de aplicación, así como a los sucesos más recientes que**

⁸ GB.277/6, párr. 12.

forman parte de la queja presentada al Comité de Libertad Sindical para que este la examine en su reunión de marzo de 2023;

- g) solicita al Director General que presente al Consejo de Administración, en su 347.ª reunión (marzo de 2023), un documento en que se detallen opciones para la adopción de medidas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT, además de otras medidas, con miras a obtener el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta por el Gobierno de Belarús, tomando en consideración las opiniones expresadas, y**
- h) decide inscribir en el orden del día de la 111.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2023) un punto relativo a las medidas que cabría adoptar en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con miras a obtener el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta por el Gobierno de Belarús.**