



Consejo de Administración

347.ª reunión, Ginebra, 13-23 de marzo de 2023

Sección Institucional

INS

Fecha: 16 de marzo de 2023

Original: inglés

Decimocuarto punto del orden del día

Opciones para la adopción de medidas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT, además de otras medidas, a fin de asegurar el cumplimiento por el Gobierno de Belarús de las recomendaciones de la comisión de encuesta respecto de los Convenios núms. 87 y 98

► Antecedentes

1. En la 346.ª reunión (octubre-noviembre de 2022), se invitó al Consejo de Administración a que examinara cualquiera 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 ¹. En esa ocasión, el Consejo de Administración:
 - 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;

¹ GB.346/INS/13 (Rev. 1).

- 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 examinaría 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 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 ².
- 2.** En su 93.^a reunión (noviembre-diciembre de 2022), la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones examinó la aplicación del Convenio núm. 87 en Belarús y, en este contexto, hizo un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta y de las conclusiones de 2022 de la Comisión de Aplicación de Normas. En esa ocasión, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, entre otras cosas, deploró que, dieciocho años después de la publicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta, los sucesos más recientes señalan un continuo retroceso, debido a que los espacios para la existencia segura de un movimiento sindical independiente en Belarús prácticamente han desaparecido. La Comisión instó al Gobierno a que abandonara su política de destrucción del movimiento sindical independiente y de silenciamiento de las voces libres de los trabajadores. Además, instó al Gobierno a colaborar con la OIT con miras a la plena aplicación de todas las recomendaciones pendientes de los órganos de control de la Organización sin más demora.
- 3.** Está previsto que el Comité de Libertad Sindical, encargado por la comisión de encuesta de dar seguimiento a la aplicación de esta recomendación, examine las medidas adoptadas por el

² GB.346/INS/PV, párr. 494.

Gobierno de Belarús a tal efecto en su reunión de marzo de 2023. Sus conclusiones y recomendaciones se publicarán en su 402.º informe, que se presentará al Consejo de Administración en su reunión actual.

► Evolución reciente

4. Pese a los llamamientos urgentes del Consejo de Administración al Gobierno de Belarús en noviembre de 2022, no se han producido avances con respecto a los apartados *b)*, *c)* y *d)* de la decisión. El Gobierno de Belarús no ha informado sobre la adopción de medidas para anular las disposiciones legislativas y de otra índole que tienen por efecto directo o indirecto declarar ilegales sindicatos u organizaciones de empleadores independientes. Además, pese a las reiteradas solicitudes, hasta ahora no se ha autorizado a la Oficina el acceso a las personas detenidas para comprobar sus condiciones de detención y privación de libertad. Los siguientes dirigentes y afiliados sindicales han sido condenados:
- la Sra. Zinaida Mikhniuk, activista del Sindicato de Trabajadores de la Radio y la Electrónica de Belarús (REP), fue condenada el 18 de mayo de 2022 a dos años de prisión (en virtud del artículo 368(1) del Código Penal por insultar al Presidente del país). Su condena se confirmó el 12 de julio de 2022;
 - el Sr. Artyom Zhernak, presidente del Sindicato Libre de Trabajadores Metalúrgicos (SPM), un sindicato de base de la empresa MAZ, fue condenado el 13 de octubre de 2022 a cuatro años de prisión (por infringir el artículo 342(1) del Código Penal, que castiga los actos que atentan gravemente contra el orden público; el artículo 361¹ del Código Penal, que castiga los actos que atentan contra la seguridad nacional, como la creación y participación en una organización extremista, y el artículo 361(3) del Código Penal, por haber instado a la aplicación de medidas restrictivas y de otra índole, como sanciones, destinadas a perjudicar la seguridad nacional de la República de Belarús);
 - el Sr. Aliaksandr Mishuk, subdirector del Sindicato Independiente de Belarús (BNP), fue condenado el 14 de noviembre de 2022 a dos años y seis meses de prisión (en virtud del artículo 361¹ del Código Penal);
 - la Sra. Yanina Malash, activista del Sindicato Libre de Trabajadores Metalúrgicos, fue condenada el 15 de noviembre de 2022 a un año y seis meses de prisión (en virtud del artículo 342 del Código Penal);
 - el Sr. Andrei Khanevitch, presidente del sindicato primario de la empresa Grodno Azot, afiliado a BNP, fue condenado el 16 de noviembre de 2022 a cinco años de prisión (por infringir el artículo 361(4) del Código Penal al haber facilitado actividades extremistas, y el artículo 369(1) del Código Penal, por haber desacreditado a la República de Belarús);
 - el Sr. Siarhei Sliazhkou, un activista del BNP, fue condenado el 24 de noviembre de 2022 a tres años de prisión (por infringir el artículo 130(1) del Código Penal sobre la incitación al odio social y la discordia, y el artículo 368(1) del Código Penal);
 - el Sr. Aliaksandr Yarashuk, presidente del Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (BKDP) y miembro del Consejo de Administración, fue condenado el 26 de diciembre de 2022 a cuatro años de prisión (por infringir el artículo 342(1) del Código Penal);

- el Sr. Siarhei Antusevich, vicepresidente de BKDP, fue condenado el 26 de diciembre de 2022 a dos años de prisión (en virtud del artículo 342(1) del Código Penal);
 - la Sra. Iryna But-Husaim, contadora de BKDP, fue condenada el 26 de diciembre de 2022 a un año y seis meses de prisión (en virtud del artículo 342(1) del Código Penal);
 - el Sr. Vasil Berasneu, presidente interino del sindicato REP, fue condenado el 5 de enero de 2023 a nueve años de prisión (por infringir el artículo 130(3) del Código Penal sobre la incitación al odio social y los artículos 361¹(1 y 3) y el artículo 361(3) del Código Penal);
 - el Sr. Hennadz Fiadynich, vicepresidente del sindicato REP, fue condenado el 5 de enero de 2023 a nueve años de prisión (en virtud de los artículos 130(3), 361¹ y 361¹(3) del Código Penal);
 - el Sr. Vatslau Areshka, editor de un boletín sindical, fue condenado el 5 de enero de 2023 a ocho años de prisión (en virtud de los artículos 130(3), 361¹ y 361¹(3) del Código Penal).
5. Cabe recordar en este sentido que tanto la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones como el Comité de Libertad Sindical han solicitado la derogación de varias disposiciones del Código Penal, incluidos los artículos 342 y 369, recientemente enmendados, que establecen sanciones graves a la libre expresión o la participación en manifestaciones pacíficas, a fin de que se ajusten a las obligaciones internacionales del Gobierno con respecto a la libertad sindical.

► **Medidas que el Consejo de Administración podría recomendar a la Conferencia Internacional del Trabajo para su posible adopción con arreglo al artículo 33 de la Constitución de la OIT**

6. En su 346.^a reunión (octubre-noviembre de 2022), el Consejo de Administración decidió recomendar medidas de conformidad con el artículo 33 de la Constitución para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de la comisión de encuesta ³, mediante la inscripción de un punto a tal efecto en el orden del día de la 111.^a reunión (2023) de la Conferencia. Pueden encontrarse orientaciones útiles sobre el objetivo de la discusión del Consejo de Administración en su presente reunión, sobre el alcance de las medidas que se pueden recomendar a la Conferencia y sobre el proceso correspondiente consultando una medida similar que recomendó el Consejo de Administración en marzo de 2000 para asegurar el cumplimiento por el Gobierno de Myanmar de la recomendación de la comisión de encuesta en relación con el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) ⁴.
7. De conformidad con el artículo 33 de la Constitución, la finalidad de la discusión del Consejo de Administración es recomendar medidas a la Conferencia para inducir al Gobierno de Belarús a que cumpla las recomendaciones de la comisión de encuesta. No se trata de invitar al Consejo de Administración a que tome una decisión acerca de las medidas, sino a que

³ Cabe recordar que con ocasión de su 346.^a reunión (octubre-noviembre de 2022), se invitó al Consejo de Administración a que considerara medidas para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones de la comisión de encuesta, ya sea al 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, o al decidir directamente hacer uso del artículo 33; véase GB.346/INS/13 (Rev. 1), párr. 10.

⁴ GB.276/6, GB.276/PV, págs. II/6-II/10; GB.277/6, GB.277/6 (Add. 1); GB.277/PV, págs. I/4-I/13; Conferencia Internacional del Trabajo, 88.^a reunión, 2000: *Actas Provisionales* núm. 4, *Actas Provisionales* núm. 6-4, *Actas Provisionales* núm. 26, págs. 26/20-26/30.

formule recomendaciones que permitan a la Conferencia adoptar las decisiones adecuadas en su próxima reunión en junio de 2023. Las recomendaciones deberían formularse de manera que la Conferencia disponga del margen suficiente para mantener una, varias o incluso todas las medidas propuestas y para añadir también otras medidas a la luz de los sucesos que puedan ocurrir entretanto.

8. Con respecto al alcance de las medidas que se han de proponer, la Oficina ya ha recordado que la única orientación sobre esta cuestión figura en el artículo 33 y establece que las medidas deberían ser «convenientes», y que el fundamento del artículo 33 es otorgar plena discrecionalidad al Consejo de Administración para que adapte sus medidas a las circunstancias del caso específico. En concreto, las medidas que se adopten en virtud del artículo 33: i) pueden ser de carácter económico o de otra índole; ii) deben ser del ámbito de competencia de la Conferencia, y iii) 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 de las recomendaciones de la comisión de encuesta. Sobre la base de la experiencia de las medidas recomendadas por el Consejo de Administración a la Conferencia en el caso de Myanmar en marzo de 2000, podrían considerarse tres categorías amplias de medidas: i) medidas dirigidas a instancias de la Organización; ii) medidas dirigidas a los mandantes, y iii) medidas dirigidas a las demás organizaciones internacionales que actúan de conformidad con su propio mandato.

Medidas dirigidas a los órganos de la Organización

9. La Conferencia podría decidir que la cuestión de la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta y de los Convenios núms. 87 y 98 por parte de Belarús debería examinarse en futuras reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, en una sesión de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones especialmente dedicada a tal efecto, mientras no se haya demostrado que este Miembro cumple sus obligaciones.
10. La Conferencia podría invitar al Director General a que prepare un informe anual con miras a asegurar que además de los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y los informes del Comité de Libertad Sindical, la Comisión de Aplicación de Normas disponga de información actualizada sobre la situación de los derechos sindicales en Belarús. La Conferencia podría solicitar al Gobierno de Belarús que reciba a una misión de la OIT con miras a recopilar información que sirva de base para el informe anual e invitar al Director General a que lo presente al Consejo de Administración, de forma adecuada y a intervalos oportunos, hasta que pueda comprobar que el Gobierno cumple las recomendaciones de la comisión de encuesta.

Medidas dirigidas a los mandantes

11. La Conferencia podría recomendar al conjunto de los mandantes de la Organización —Gobiernos, empleadores y trabajadores— que, a la luz de las conclusiones de la comisión de encuesta, examinen las relaciones (económicas, culturales, deportivas, etc.) que pueden mantener con el Estado Miembro en cuestión y adopten medidas adecuadas con el fin de que ese Miembro no pueda valerse de esas relaciones para perpetuar o ampliar las violaciones de los derechos de los trabajadores con respecto a la libertad sindical, y de contribuir, en la medida de lo posible, a la aplicación de sus recomendaciones, incluida la creación de un entorno que promueva la libertad sindical. Se podría alentar a los mandantes a que presenten un informe a este respecto a la OIT.

Medidas dirigidas a las demás organizaciones internacionales y a la Organización de las Naciones Unidas

12. En lo que respecta a las organizaciones internacionales, se podrá invitar al Director General a que: i) informe a las organizaciones internacionales a las que se refiere el párrafo 1 del artículo 12 de la Constitución, sobre el incumplimiento del Miembro, y ii) solicite a los órganos competentes de estas organizaciones que examinen en el marco de su mandato y, a la luz de las conclusiones de la comisión de encuesta, los vínculos de cooperación que puedan mantener con el Miembro en cuestión y, si procede, pongan fin lo antes posible a toda actividad que pudiera justificar directa o indirectamente que no se hayan adoptado medidas para resolver la situación de los derechos sindicales en el país.
13. Además, cabe recordar que el Consejo de Derechos Humanos estableció el mandato de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Belarús en 2012 mediante la [resolución 20/13](#) y que, desde entonces, ha renovado su mandato anualmente. Al igual que en años anteriores, la más reciente [resolución 50/20](#) solicita a la Relatora Especial, entre otras cosas, que haga un seguimiento de la situación de los derechos humanos en Belarús y formule recomendaciones para su mejora y que presente un informe anual al respecto al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General. Existen otros mecanismos pertinentes para la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta. La Conferencia podría, entonces, decidir invitar al Director General para que colabore con la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Belarús, la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y el Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, así como la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, con el fin de asegurar la acción coordinada con respecto a la recomendación núm. 8 de la comisión de encuesta relativa a la necesidad de garantizar la imparcialidad e independencia del poder judicial y la administración de justicia.

Proceso

14. De conformidad con el modo de proceder del Consejo de Administración en su 277.^a reunión (marzo de 2000) con respecto a Myanmar, se propone que este adopte una resolución que incluya las medidas recomendadas en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT, que se ha de comunicar a la 111.^a reunión de la Conferencia para su posible adopción.
15. Para preparar la discusión de la Conferencia, el Consejo de Administración podrá invitar al Gobierno de Belarús a que presente un informe actualizado sobre la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta y sobre los sucesos más recientes que figuran en el presente documento.

► Otras medidas

16. Mientras el Consejo de Administración —y su Mesa, actuando en su nombre— no haya observado que se han aplicado las recomendaciones de la comisión de encuesta, el Consejo de Administración tal vez estime oportuno pedir al Director General que: i) se asegure de que la Oficina no considere proporcionar ni proporcione cooperación o asistencia técnica al Gobierno de Belarús, salvo las que tuvieran directamente por efecto la aplicación inmediata de las recomendaciones de la comisión de encuesta, y ii) adopte las medidas necesarias para asegurar que no se curse al Gobierno de Belarús ninguna propuesta de invitación o invitación

a reuniones, coloquios o seminarios organizados por la OIT, con la excepción de aquellas actividades que tuvieran por único objetivo asegurar el cumplimiento pleno e inmediato de las recomendaciones de la comisión de encuesta. Esas actividades incluyen las reuniones del Consejo de Administración dedicadas a examinar las cuestiones relacionadas con la aplicación por Belarús de las recomendaciones de la comisión de encuesta y la participación en la Conferencia, debido a su condición de Miembro.

► Proyecto de decisión

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

- a) pide al Director General que:
 - i) se asegure de que la Oficina no considere proporcionar ni proporcione cooperación o asistencia técnica al Gobierno de Belarús, salvo con fines de asistencia directa para la aplicación inmediata de las recomendaciones de la comisión de encuesta;
 - ii) adopte las medidas necesarias para asegurar que no se curse al Gobierno de Belarús ninguna invitación a reuniones, coloquios o seminarios organizados por la OIT, con excepción de aquellas reuniones que tengan por único objetivo asegurar el cumplimiento pleno e inmediato de las recomendaciones de la comisión de encuesta;
- b) recomienda a la Conferencia Internacional del Trabajo que, en su 111.^a reunión (2023), considere la adopción de las medidas en virtud del artículo 33 de la Constitución indicadas en el proyecto de resolución siguiente, y
- c) invita al Gobierno de Belarús a que presente al Director General, para el 1.º de mayo de 2023, toda la información pertinente.

Proyecto de resolución

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Ginebra con motivo de su 111.^a reunión (2023),

Considerando las propuestas que le fueran presentadas por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo contenidas en el noveno punto de su orden del día con miras a la adopción, en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT, de medidas que aseguren la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta establecida para examinar el cumplimiento por el 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);

[Habiendo tomado nota de la información adicional proporcionada por el Gobierno de Belarús ...];

- a) decide celebrar en sus reuniones futuras una sesión especial de la Comisión de Aplicación de Normas a efectos de examinar la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98 por el Gobierno de Belarús y la aplicación de las recomendaciones formuladas por la comisión de encuesta, hasta tanto se demuestre que este Miembro cumple sus obligaciones;
- b) invita a los mandantes de la Organización, Gobiernos, empleadores y trabajadores, a que:

- i) reconsideren, a la luz de las conclusiones de la comisión de encuesta, las relaciones que puedan mantener con el Gobierno de Belarús y adopten medidas adecuadas con objeto de que este no pueda valerse de esas relaciones para perpetuar o ampliar las violaciones de los derechos de los trabajadores con respecto a la libertad sindical, y a que contribuyan, en la medida de lo posible, a la aplicación de sus recomendaciones, lo que incluye la creación de un entorno que promueva la libertad sindical;
 - ii) se aseguren de que se respete el principio de no devolución, de conformidad con el derecho internacional humanitario, dado que en Belarús los defensores de los derechos humanos y sindicales están en riesgo de persecución;
 - iii) presenten un informe al respecto al Director General, para que lo transmita al Consejo de Administración;
- c) invita al Director General a que:
- i) informe a las organizaciones internacionales a las que se hace referencia en el párrafo 1 del artículo 12 de la Constitución de la OIT del incumplimiento por el Gobierno de Belarús de las recomendaciones de la comisión de encuesta, así como de toda novedad relativa a la aplicación por el Gobierno de Belarús de las recomendaciones de la comisión de encuesta;
 - ii) solicite a los órganos competentes de estas organizaciones que reconsideren, en el marco de su mandato y a la luz de las conclusiones de la comisión de encuesta, los vínculos de cooperación que puedan mantener con el Gobierno de Belarús y, si procede, pongan fin lo antes posible a toda actividad que pudiera tener por efecto justificar directa o indirectamente el hecho de no adoptar medidas para resolver la situación relativa al no respeto de los derechos sindicales en el país;
 - iii) colabore con la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Belarús, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, y la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados a fin de asegurar la acción coordinada con respecto a la recomendación núm. 8 de la comisión de encuesta relativa a la necesidad de garantizar la imparcialidad e independencia del poder judicial y la administración de justicia;
 - iv) colabore con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y otros organismos y organizaciones competentes, pidiéndoles que apoyen también a los activistas sindicales independientes de Belarús y a sus familias, y que ello se refleje en las orientaciones por país del ACNUR;
 - v) presente al Consejo de Administración un informe periódico sobre los resultados de las medidas expuestas en el apartado c), incisos i), ii) y iii), que preceden;
- d) insta al Gobierno de Belarús a que reciba con carácter urgente una misión tripartita de la OIT a fin de que esta reúna información sobre la aplicación de las recomendaciones de la comisión de encuesta y de las ulteriores recomendaciones de los órganos de control de la OIT, incluida una visita a los líderes y activistas sindicales independientes encarcelados o detenidos.