



Consejo de Administración

333.^a reunión, Ginebra, 9 de junio de 2018

GB.333/INS/6/2

Sección Institucional

INS

Fecha: 22 de mayo de 2018

Original: inglés

SEXTO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informes del Comité de Libertad Sindical

385.º informe del Comité de Libertad Sindical

El Consejo de Administración, en su 332.^a reunión (marzo de 2018), aplazó el examen del documento adjunto a la presente reunión.



Consejo de Administración

332.^a reunión, Ginebra, 8-22 de marzo de 2018

GB.332/INS/11/2

Sección Institucional

INS

UNDÉCIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informes del Comité de Libertad Sindical

385.º informe del Comité de Libertad Sindical

Índice

Párrafos

Medidas adoptadas por el Gobierno de la República de Belarús para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta	1-20
A. Introducción.....	1-6
B. Respuesta del Gobierno sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta	7-10
C. Conclusiones del Comité	11-19
Recomendaciones del Comité	20

Medidas adoptadas por el Gobierno de la República de Belarús para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta

A. Introducción

1. El Comité de Libertad Sindical, creado por el Consejo de Administración en su 117.^a reunión (noviembre de 1951), se reunió en la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), en Ginebra, los días 8 y 9 de marzo de 2018, bajo la presidencia del Sr. Takanobu Teramoto.
2. Tras la decisión adoptada por el Consejo de Administración, en su 291.^a reunión, sobre la conveniencia de que el Comité de Libertad Sindical hiciera un seguimiento de la aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta establecida con el propósito de 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), el Comité examinó por última vez esta cuestión en su 379.^o informe (mayo de 2016), aprobado por el Consejo de Administración en su 327.^a reunión.
3. En aquella ocasión, el Comité formuló las recomendaciones siguientes:
 - a) el Comité confía en que el mandato ampliado del Consejo tripartito ayudará a abordar las cuestiones que el Comité lleva años planteando e insta al Gobierno a considerar, en el marco del Consejo tripartito, las medidas necesarias para garantizar que la cuestión del domicilio legal deje de ser un obstáculo para la inscripción en el registro de los sindicatos;
 - b) el Comité confía en que el Gobierno, junto con los interlocutores sociales, así como otras partes interesadas (por ejemplo, el Ministerio de Justicia, la Oficina del Fiscal General y el Colegio de Abogados del país) seguirán colaborando para construir un sistema sólido y eficiente de solución de conflictos que pueda abordar los conflictos laborales relacionados con cuestiones individuales, colectivas y sindicales;
 - c) el Comité confía en que, en un futuro próximo, se organizarán actividades de formación y de sensibilización para magistrados, abogados, fiscales y otros profesionales del derecho acerca de las normas internacionales del trabajo;
 - d) el Comité insta una vez más al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, proceda a enmendar el decreto núm. 24 y la Ley sobre Actividades de Masas. El Comité considera que las enmiendas deberían ir dirigidas a abolir las sanciones impuestas a los sindicatos o a los sindicalistas por una única violación de la legislación aplicable; a establecer claramente qué razones pueden justificar la negativa a aceptar solicitudes para la celebración de eventos sindicales de masas, sin olvidar que cualquier restricción al respecto debe ser conforme a los principios de la libertad sindical, y a ampliar el alcance de las actividades para las que puede recurrirse a las donaciones extranjeras, en particular habida cuenta de la aparente carga (financiera) que soportan los sindicatos para asegurar el respeto de la ley y el orden durante un evento de masas, y
 - e) el Comité invita al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la OIT en relación con la aplicación de las recomendaciones que anteceden.
4. El Gobierno presentó su respuesta en una comunicación de fecha 9 de febrero de 2018.
5. El Comité ha examinado la información contenida en la comunicación del Gobierno. El Comité somete a la aprobación del Consejo de Administración las conclusiones que ha alcanzado en relación con las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

6. En una comunicación de fecha 6 de marzo de 2018 la Confederación Sindical Internacional (CSI) envió nuevos alegatos relativos a investigaciones masivas de sindicalistas y la confiscación de documentos y material sindical.

B. Respuesta del Gobierno sobre las medidas adoptadas para aplicar las recomendaciones de la Comisión de Encuesta

7. En su comunicación de fecha 9 de febrero de 2018, el Gobierno señala la evolución positiva que el tripartismo y las instituciones de diálogo social del país han experimentado en los últimos años. El Consejo Nacional de Asuntos Laborales y Sociales (NCLSI), que es un órgano consultivo tripartito, celebra reuniones periódicas. El Sr. Yaroshuk, presidente del Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (BKDP), participó en las reuniones de dicho consejo que tuvieron lugar el 4 de mayo y el 11 de octubre de 2017. Se siguen concertando acuerdos de carácter general y convenios colectivos en todos los planos. El 1.º de enero de 2018 había en el país 572 acuerdos y 19 102 convenios colectivos en vigor.
8. El Gobierno informa, asimismo, de las medidas adoptadas a fin de aplicar las propuestas formuladas por la misión de contactos directos de 2014, que se estructuran en torno a las esferas siguientes: funcionamiento de los órganos de diálogo social tripartitos; negociación colectiva en el ámbito empresarial; mecanismo de solución de conflictos y mediación, y formación de jueces y abogados sobre normas internacionales del trabajo. A ese respecto, el Gobierno se refiere a las actividades llevadas a cabo con arreglo a las propuestas de la misión de contactos directos que se enumeran a continuación:
 - 9 y 10 de julio de 2014: seminario sobre la experiencia de los órganos consultivos tripartitos en materia de colaboración social;
 - 13 y 14 de mayo de 2015: seminario sobre la negociación colectiva en el ámbito empresarial en el contexto del pluralismo;
 - 25 de febrero de 2016: seminario sobre mecanismos de solución de conflictos y mediación, y
 - 20 a 22 de junio de 2017: curso de formación en materia de normas internacionales del trabajo para jueces y abogados.

Según apunta el Gobierno, los enfoques elaborados en los seminarios cimentaron los procesos de diálogo y adopción de decisiones de los órganos tripartitos nacionales.

9. El Gobierno señala, además, que los esfuerzos desplegados en pro de la aplicación de las normas internacionales del trabajo recibieron una valoración positiva de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) y, en ese sentido, se refiere al párrafo 57 del informe de la CEACR presentado en la 106.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, donde se señala la inclusión de Belarús en la sección «Casos de progreso» porque la Comisión tomó nota con interés de las medidas adoptadas por el Gobierno en lo concerniente a la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98.
10. Tomando nota de que ha concluido la última actividad (curso de formación para jueces y abogados) de cuantas propuso la misión de contactos directos, el Gobierno manifiesta interés por seguir cooperando con la OIT en favor de un fomento y una promoción mayores del diálogo social y de la aplicación de las recomendaciones pendientes de la Comisión de Encuesta. A ese respecto, el Gobierno informa de la celebración, el 22 de junio de 2017, de una reunión del Consejo tripartito para la mejora de la legislación en el ámbito social y

laboral (el Consejo tripartito), a la que asistieron representantes de la OIT, con objeto de debatir acerca del fortalecimiento de la colaboración con la Oficina. Los miembros del Consejo tripartito han respaldado de forma unánime la propuesta de colaboración con la Organización en lo que se refiere a la promoción del diálogo social, el tripartismo y el cumplimiento de los convenios de la OIT. A la luz del interés manifestado por las partes en la mejora de las normas sobre negociación colectiva y en la promoción de la ratificación de los convenios de la OIT, se encomendó al Consejo tripartito que trabajara, en colaboración con la Oficina, en un conjunto de posibles actividades. Las propuestas se aprobaron durante una reunión del Consejo tripartito celebrada el 14 de diciembre de 2017. Por comunicación de fecha 6 de febrero de 2018, se remitieron a la OIT las propuestas siguientes.

Actividad 1: Reunión del Consejo tripartito con la participación de expertos de la OIT.

Fecha: Primer trimestre de 2018.

Objetivos: Debatir sobre cuestiones relacionadas con la negociación colectiva que plantean problemas en la práctica y familiarizarse con la experiencia internacional en materia de negociación colectiva en diversos ámbitos.

Actividad 2: Seminario tripartito sobre negociación colectiva (negociación de acuerdos sectoriales y regionales).

Fecha: Segundo-tercer trimestre de 2018.

Objetivos: Debatir acerca de cuestiones que pueden surgir en relación con la negociación y la aplicación de acuerdos sectoriales y regionales, incluidos los aspectos concernientes a la determinación de las partes habilitadas para negociar; el contenido y el ámbito de aplicación de los acuerdos; la jerarquía de las normas establecidas en virtud de los diversos acuerdos, y la función de los sindicatos, las organizaciones de empleadores y las autoridades públicas en el proceso, a fin de elaborar una serie de propuestas de mejora de la situación actual.

Actividad 3: Reunión del Consejo tripartito con la participación de expertos de la OIT.

Fecha: Segundo trimestre de 2018.

Objetivos: Ayudar a los miembros del Consejo a familiarizarse con los objetivos y el contenido del Convenio sobre las vacaciones pagadas (revisado), 1970 (núm. 132) y el Convenio sobre seguridad y salud en las minas, 1995 (núm. 176) y las mejores prácticas internacionales para su aplicación, así como debatir acerca de las perspectivas de ratificación de dichos instrumentos.

Actividad 4: Reunión del Consejo tripartito con la participación de expertos de la OIT.

Fecha: Tercer-cuarto trimestre de 2018.

Objetivos: Ayudar a los miembros del Consejo a familiarizarse con los objetivos del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y las mejores prácticas internacionales para su aplicación con miras a proponer medidas encaminadas a incrementar la eficacia del Consejo.

Actividad 5: Taller tripartito sobre la elaboración de legislación laboral en un contexto de uso creciente de formas flexibles (atípicas) de empleo.

Fecha: Primer trimestre de 2019.

Objetivos: Debatir acerca de las tendencias actuales en la esfera de la reglamentación de las relaciones laborales, las innovaciones en materia de legislación laboral y la función de los interlocutores sociales a la hora de proteger los derechos de los trabajadores en un contexto de uso creciente de formas flexibles (atípicas) de empleo.

C. Conclusiones del Comité

11. *El Comité toma nota de la información transmitida por el Gobierno. Toma nota, en particular, de que desde su último examen de este caso en mayo-junio de 2016, se celebró en Minsk, en junio de 2017, una actividad de formación sobre normas internacionales del trabajo destinada a jueces y fiscales. Si bien aprecia la colaboración del Gobierno con la OIT y el deseo manifestado de mantenerla en el futuro con objeto de lograr la aplicación plena de las recomendaciones pendientes de la Comisión de Encuesta, el Comité lamenta que el Gobierno no haya facilitado información sobre las medidas adoptadas para tratar la parte sustantiva de sus recomendaciones anteriores.*

12. *El Comité toma nota de los comentarios, señalados por el Gobierno, que la CEACR formuló en 2016 sobre la aplicación de los Convenios núms. 87 y 98. El Comité observó, al igual que lo hiciera en su examen anterior del caso [véase 379.º informe, párrafo 27], que si bien la CEACR también había tomado nota con interés de que en febrero de 2016 la OIT organizó, en Minsk, una actividad tripartita sobre mecanismos de solución de conflictos laborales colectivos que permitió mantener un debate abierto sobre los acuerdos vigentes y eventuales mecanismos nuevos, incluso en el marco del Consejo tripartito, dicha Comisión también lamentó profundamente que el Gobierno no hubiera adoptado medidas concretas a fin de dar cumplimiento a las recomendaciones pendientes de los órganos de control de la OIT.*
13. *En cuanto a la recomendación por la que insta a los mandantes tripartitos a garantizar que la cuestión del domicilio legal deje de ser un obstáculo para la inscripción en el registro de los sindicatos, el Comité señala que la CEACR tomó nota de la indicación del Gobierno según la cual no se habían producido casos de denegación de la inscripción en el registro a sindicatos ni a sus estructuras organizativas, pero lamentó profundamente que el Gobierno no informara de medidas adoptadas para evaluar la cuestión del requisito del domicilio legal en el marco del Consejo tripartito, entre otras cosas, mediante la enmienda del decreto presidencial núm. 2, sus disposiciones y reglamentos, tal como recomendara la Comisión de Encuesta. El Comité lamenta profundamente que el Gobierno todavía no haya facilitado información a ese respecto y, por consiguiente, reitera su recomendación en ese sentido y espera que el Gobierno transmita sin mayor demora información sobre todos los progresos realizados a ese respecto.*
14. *En cuanto a las recomendaciones b) y c), el Comité toma nota con interés de la celebración de un curso de formación en materia de normas internacionales del trabajo para jueces y abogados en Minsk en junio de 2017. Del informe sobre esa actividad, el Comité toma nota de la asistencia de 24 participantes (14 jueces o representantes de tribunales municipales y regionales, un juez del Tribunal Supremo, un vicepresidente del tribunal de la región de Minsk, dos representantes del Ministerio de Trabajo y Protección Social, dos representantes del Ministerio de Justicia, dos representantes de la Oficina del Fiscal General, un representante de la Fiscalía de la región de Minsk y un representante de la Fiscalía de Minsk) y de las cuestiones abordadas: el sistema de normas internacionales del trabajo; los órganos de control de la OIT; las normas internacionales del trabajo relativas al trabajo forzoso, la libertad sindical y la negociación colectiva, y la aplicación judicial del derecho internacional del trabajo. El Comité observa que los jueces participantes consideraron que una formación de esa naturaleza sería importante para los abogados laboristas. Asimismo, señalaron que la mejor forma de tratar los conflictos laborales pasaba siempre por evitar el juicio, de forma que era importante conservar las vías extrajudiciales de solución de conflictos y establecer nuevos mecanismos de esa índole. Si bien el Código del Trabajo preveía la institución de comisiones para resolver los conflictos en el ámbito empresarial, el hecho de hacer extensivos los servicios de mediación a las cuestiones laborales supondría en realidad fortalecer el sistema de solución de conflictos laborales. El Comité toma nota de que las anteriores recomendaciones de los participantes reflejan la conclusión formulada por la misión de contactos directos según la cual se consideraba que «sería necesario articular mecanismos para dar en el futuro una resolución aceptable a ese tipo de conflictos mediante actividades de investigación, facilitación y mediación, en el pleno respeto de los principios de libertad sindical», y de que también reflejan las opiniones intercambiadas durante el seminario tripartito sobre mecanismos para la solución de conflictos y mediación de febrero de 2016, antes mencionado, y la recomendación b) del Comité. El Comité lamenta que, desde febrero de 2016, el Gobierno no haya comunicado la adopción de ninguna otra iniciativa ni haya manifestado la intención de instaurar un mecanismo extrajudicial de solución de conflictos eficaz que permita resolver conflictos laborales relativos a cuestiones individuales, colectivas y sindicales. El Comité alienta encarecidamente al Gobierno a que siga trabajando con este fin y a que le mantenga informado de las medidas adoptadas o contempladas a este respecto.*

15. *En cuanto a la recomendación d), referente al ejercicio de los derechos sindicales de conformidad con la Ley sobre Actividades de Masas y con el decreto núm. 24 relativo al uso de donaciones del extranjero, el Comité recuerda que, con arreglo al decreto núm. 24, las donaciones del extranjero sólo podían emplearse con objetivos específicos y, concretamente, que no podían emplearse «para la preparación y desarrollo de reuniones públicas, concentraciones, marchas callejeras, manifestaciones, piquetes y huelgas, la elaboración y difusión de materiales para campañas, así como para la celebración de seminarios y otras formas de campañas masivas dirigidas a la población». El incumplimiento del requisito de registrar las donaciones extranjeras daría lugar a considerables multas y a la confiscación de la ayuda, así como a la posible terminación de las actividades sindicales, «inclusive tratándose de un incidente aislado de violación de estas características». De conformidad con la Ley sobre Actividades de Masas, que establece un procedimiento para los eventos de masas necesario para proteger los derechos de la comunidad en su sentido más amplio y para garantizar el respeto de la ley y el orden, la solicitud para poder celebrar el evento debe hacerse al órgano ejecutivo y administrativo local. Si bien la decisión de dicho órgano puede ser recurrida ante los tribunales, la legislación no establece claramente los motivos por los que una solicitud puede ser denegada. Un sindicato que viola el procedimiento para organizar y celebrar eventos de masas puede ser disuelto a raíz de una sola violación que irroge un daño grave o un perjuicio importante a los derechos o intereses legales de otros ciudadanos y organizaciones. En este contexto, «violación» incluye el cese temporal de una actividad empresarial o institucional, la interrupción del tráfico, la muerte o el daño físico de una o más personas, o daños superiores a 10 000 veces un valor por determinar en la fecha de que se trate.*
16. *El Comité lamenta profundamente que en la actualidad no exista intención alguna de enmendar esas disposiciones legales. También lamenta que, según la última observación de la CEACR, hubiera alegatos de reiteradas negativas a autorizar la celebración de manifestaciones y reuniones al BKDP, al Sindicato Independiente de Belarús (BNP), al Sindicato de Trabajadores de la Radio y la Electrónica (REP) y al Sindicato Independiente de Mineros (NPG). Por consiguiente, el Comité urge una vez más al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, enmiende la Ley sobre Actividades de Masas y el decreto núm. 24, y pide al Gobierno que suministre información sobre todas las medidas adoptadas a ese respecto. El Comité recuerda que las enmiendas deberían estar orientadas a la abolición de las sanciones impuestas a los sindicatos o a los sindicalistas por una sola violación de la legislación respectiva, al establecimiento de motivos claros para denegar las solicitudes de autorización para celebrar eventos sindicales masivos, teniendo en cuenta que cualquier restricción de ese tipo debería ser conforme a los principios de libertad sindical, y a la ampliación del alcance de las actividades a las que puede destinarse la asistencia técnica extranjera, en particular habida cuenta de la aparente carga (financiera) impuesta a los sindicatos para garantizar el orden público durante un evento masivo.*
17. *Si bien toma nota con interés de las propuestas transmitidas por el Gobierno en las que se esbozan las esferas de la futura colaboración con la OIT que se desea poner en práctica, el Comité espera que se dará prioridad al tratamiento de sus conclusiones y recomendaciones con miras a la plena aplicación de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.*
18. *El Comité alienta al Gobierno a que siga esforzándose, conforme a lo expuesto en el presente informe, por aplicar plenamente todas las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. El Comité confía en que el Gobierno adoptará, con la asistencia de la OIT y en consulta con los interlocutores sociales, las medidas necesarias para aplicar plenamente y sin mayor demora todas las recomendaciones pendientes. Pide al Gobierno que proporcione información detallada al respecto.*

19. *El Comité toma nota de que en una comunicación de fecha 6 de marzo de 2018, la CSI envió nuevos alegatos relativos a investigaciones masivas de sindicalistas y la confiscación de documentos y material sindical y le pide al Gobierno que envíe sus observaciones al respecto.*

Recomendaciones del Comité

20. *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) *el Comité urge al Gobierno a considerar, en el marco del Consejo tripartito, las medidas necesarias para garantizar que la cuestión del domicilio legal deje de ser un obstáculo para la inscripción en el registro de los sindicatos. Espera que el Gobierno transmita sin mayor demora información sobre todos los progresos realizados a ese respecto;*
- b) *el Comité alienta encarecidamente al Gobierno a que, junto con los interlocutores sociales, así como con otras partes interesadas (por ejemplo, el Ministerio de Justicia, la Oficina del Fiscal General y el Colegio de Abogados del país), siga colaborando para construir un mecanismo eficaz de resolución extrajudicial de conflictos que pueda abordar los conflictos laborales relacionados con cuestiones individuales, colectivas y sindicales. Pide al Gobierno que le mantenga informado de las medidas adoptadas o contempladas a este respecto;*
- c) *el Comité urge una vez más al Gobierno a que, en consulta con los interlocutores sociales, enmiende el decreto núm. 24 y la Ley sobre Actividades de Masas. El Comité considera que las enmiendas deberían estar orientadas a la abolición de las sanciones impuestas a los sindicatos o a los sindicalistas por una sola violación de la legislación respectiva, al establecimiento de motivos claros para denegar las solicitudes de autorización para celebrar eventos sindicales masivos, teniendo en cuenta que cualquier restricción de ese tipo debería ser conforme a los principios de libertad sindical, y a la ampliación del alcance de las actividades a las que puede destinarse la asistencia técnica extranjera, en particular habida cuenta de la aparente carga (financiera) impuesta a los sindicatos para garantizar el orden público durante un evento masivo;*
- d) *si bien toma nota con interés de las propuestas transmitidas por el Gobierno en las que se esbozan las esferas de la futura colaboración con la OIT que se desea poner en práctica, el Comité espera que se dará prioridad al tratamiento de sus conclusiones y recomendaciones, así como a los comentarios de la CEACR con respecto a la plena aplicación de las recomendaciones pendientes de la Comisión de Encuesta;*
- e) *dado el tiempo transcurrido desde que se ha estado abordando el seguimiento de las recomendaciones formuladas por la Comisión de Encuesta, el Comité pide al Gobierno que proporcione información detallada sobre las medidas adoptadas en relación con todas las recomendaciones mencionadas y espera notar un progreso tangible en un futuro cercano, y*

- f) el Comité pide al Gobierno que envíe sus observaciones respecto de los nuevos alegatos relativos a investigaciones masivas de sindicalistas y la confiscación de documentos y material sindical, presentados por la CSI en una comunicación de fecha 6 de marzo de 2018.*

Ginebra, 16 de marzo de 2018

(Firmado) Sr. Takanobu Teramoto
Presidente

Punto que requiere decisión: párrafo 20