



Tercer punto del orden del día: **Informaciones y memorias sobre la aplicación** **de convenios y recomendaciones**

Informe de la Comisión de Aplicación de Normas

SEGUNDA PARTE

OBSERVACIONES E INFORMACIONES ACERCA DE CIERTOS PAÍSES

Índice

	<i>Página</i>
A. Discusión sobre los casos de incumplimiento grave por los Estados Miembros de su obligación de envío de memorias y de otras obligaciones relacionadas con las normas incluyendo la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.....	5
B. Informaciones y discusión sobre la aplicación de convenios ratificados (casos individuales).....	9
Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1)	
Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921 (núm. 14)	
Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30)	
Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106)	9
HAITÍ (ratificaciones: 1952, 1952, 1952 y 1958)	9
Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes del trabajo), 1925 (núm. 19)	14
MALASIA – MALASIA PENINSULAR (ratificación: 1957)	
SARAWAK (ratificación: 1964)	14
Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)	20
BELARÚS (ratificación: 1956).....	20
ERITREA (ratificación: 2000)	28
Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)	
Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)	34
REPÚBLICA DE MOLDOVA (ratificaciones: 1996 y 1997)	34
UCRANIA (ratificaciones: 2004 y 2004)	39
Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)	45
ARGELIA (ratificación: 1962).....	45
BOSTWANA (ratificación: 1997)	57
HONDURAS (ratificación: 1956)	63
JAPÓN (ratificación: 1965)	74
MÉXICO (ratificación: 1950).....	80
MYANMAR (ratificación: 1955).....	92

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	101
BRASIL (ratificación: 1952).....	101
GRECIA (ratificación: 1962).....	115
NIGERIA (ratificación: 1960).....	123
Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100).....	129
GEORGIA (ratificación: 1993)	129
Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).....	134
CAMBOYA (ratificación: 1999).....	134
Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)	140
BAHREIN (ratificación: 2000).....	140
Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)	148
LIBIA (ratificación: 1971).....	148
Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131).....	153
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (ratificación: 1977).....	153
Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138).....	160
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (ratificación: 1997).....	160
Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)	167
EL SALVADOR (ratificación: 1995)	167
SERBIA (ratificación: 2005).....	175
Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).....	180
SAMOA (ratificación: 2008).....	180
Anexo I. Cuadro de las memorias debidas en 2017 sobre los convenios ratificados y recibidas desde la última reunión de la CEACR (hasta el 8 de junio de 2018) (artículos 22 y 35 de la Constitución)	182
Anexo II. Cuadro estadístico de las memorias recibidas sobre los convenios ratificados (artículo 22 de la Constitución) – Memorias recibidas hasta el 8 de junio de 2018.....	186
Índice por países	188

ARGELIA.....	45
BAHREIN.....	140
BELARÚS.....	20
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA	153
.....	160
BOSTWANA.....	57
BRASIL	101
CAMBOYA	134
EL SALVADOR	167
ERITREA	28
GEORGIA	129
GRECIA.....	115
HAITÍ.....	9
HONDURAS.....	63
JAPÓN.....	74
LIBIA	148
MALASIA – MALASIA PENINSULAR/SARAWAK.....	14
MÉXICO.....	80
REPÚBLICA DE MOLDOVA	34
MYANMAR.....	92
NIGERIA.....	123
SAMOA	180
SERBIA	175
UCRANIA	39

**A. DISCUSIÓN SOBRE LOS CASOS DE INCUMPLIMIENTO GRAVE POR LOS ESTADOS MIEMBROS
DE SU OBLIGACIÓN DE ENVÍO DE MEMORIAS Y DE OTRAS OBLIGACIONES RELACIONADAS
CON LAS NORMAS INCLUYENDO LA SUMISIÓN A LAS AUTORIDADES COMPETENTES
DE LOS INSTRUMENTOS ADOPTADOS POR LA CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

Los miembros trabajadores indicaron que esta sesión especial es indispensable ya que pone de relieve el gran número de países que no cumplen sus obligaciones constitucionales. Estos incumplimientos ponen en peligro el buen funcionamiento del sistema de control de la OIT. Esta reunión brinda la ocasión de instar a los países que no cumplen sus obligaciones a hacerlo. Este año, sólo se ha recibido el 38,2 por ciento del conjunto de las memorias solicitadas a los gobiernos en el plazo indicado, cuando el año pasado se recibió el 39,9 por ciento. Por consiguiente, conviene animar a los gobiernos a presentar sus memorias en los plazos indicados para no perturbar el buen funcionamiento del procedimiento de control. La disminución del número de memorias recibidas con respecto al año pasado se ha visto confirmada, puesto que, en la última reunión de la Comisión de Expertos, sólo han representado el 67,8 por ciento de las memorias solicitadas con respecto al 71,1 por ciento de la reunión anterior, es decir un 3,3 por ciento menos. Además, 15 países no han presentado las memorias solicitadas desde hace al menos dos años y 13 países no han transmitido la primera memoria desde hace al menos dos años. Las primeras memorias que se deben presentar tras una ratificación son muy importantes ya que permiten realizar una primera evaluación de la aplicación de los convenios en cuestión. Además, 43 países no han respondido a las observaciones y las solicitudes directas formuladas por la Comisión de Expertos. Este incumplimiento tiene un impacto negativo sobre el trabajo de los órganos de control. Los miembros trabajadores invitaron a los países en situación de incumplimiento a presentar toda la información solicitada. Los estudios generales también se basan en la información presentada por los Estados Miembros de la OIT. Por lo tanto, es primordial que se presente dicha información para hacerse una idea general de la aplicación, en la legislación y en la práctica, de los instrumentos de la OIT, incluso en los países que no han ratificado los convenios en cuestión. Los miembros trabajadores observaron que 38 países no han presentado, en los últimos cinco años, información alguna para los estudios generales redactados por la Comisión de Expertos. Esto es lamentable, ya que, de haberlo hecho, estos Estados habrían contribuido a enriquecer el Estudio General. Los miembros trabajadores expresaron su preocupación por estas cifras y solicitaron que se refuercen las iniciativas positivas, que ya está desarrollando la Oficina para mejorar el seguimiento para los países en situación de incumplimiento grave de sus obligaciones constitucionales, para invertir la tendencia negativa observada este año.

La Constitución de la OIT dispone que los Estados Miembros deben indicar las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores a las que han transmitido copias de las memorias sobre los convenios ratificados. El informe de la Comisión de Expertos indica que dos países no han cumplido esta obligación. Los miembros trabajadores recordaron a dichos Estados que el tripartismo constituye el fundamento de la OIT y que es esencial que los interlocutores sociales estén implicados en el control de la aplicación de las normas internacionales del trabajo en sus países. Los casos de falta grave de sumisión son aquellos casos en los que los gobiernos no han sometido los instrumentos adoptados por la Conferencia a las autoridades competentes desde al menos siete reuniones de la Comisión de Expertos. Sin embargo, esta obligación es esencial para garantizar, a nivel nacional, una participación tripartita en el proceso de elaboración de las normas de la OIT. Con respecto a esta cuestión, este año, 31 países se encuentran

en la categoría de falta grave de sumisión. Por ello, los miembros trabajadores instaron al conjunto de los Estados Miembros convocados en la presente sesión a que tomen buena nota de su situación de incumplimiento grave de las obligaciones constitucionales y la resuelvan lo más pronto posible. En su conclusión, los miembros trabajadores pidieron a la Oficina que dé un nuevo impulso al proceso solicitando las respuestas y las memorias de los Estados mediante el diálogo entre los órganos de control de la OIT y los Estados Miembros que constituye, en todo momento, un ejercicio esencial para la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo.

Los miembros empleadores recordaron que el funcionamiento del sistema de control de la OIT se basa fundamentalmente en la información proporcionada por los gobiernos en sus memorias. Por ese motivo, el cumplimiento de las obligaciones en materia de presentación de memorias es crucial para poder realizar un control adecuado y efectivo de las normas de la OIT. Sigue siendo reducido el número de memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT que se recibieron hasta el 1.º de septiembre de 2017, y el número de casos en los que no se ha proporcionado información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos sigue siendo elevado. Lamentaron que, pese a los esfuerzos realizados, no se haya podido avanzar de forma notable en lo relativo a este problema pendiente desde hace tiempo. La presentación de información por parte de las organizaciones de trabajadores y de empleadores puede añadir datos y aportar una verificación de la realidad, pero no sustituye a las memorias de los gobiernos. Si bien la Oficina, dentro de sus capacidades financieras y de recursos humanos, debe continuar prestando asistencia a los gobiernos para que cumplan sus obligaciones, la presentación de memorias es en último caso responsabilidad de los gobiernos. Son los gobiernos los que han decidido ratificar los convenios, y la ratificación entraña obligaciones en materia de presentación de memorias. Los miembros empleadores mostraron su preocupación por el hecho de que 15 países no han presentado desde hace al menos dos años las memorias que debían haber entregado. Además, 61 de las 95 primeras memorias que debían presentarse llegaron cuando la reunión de la Comisión de Expertos había finalizado, y 13 Estados Miembros no han presentado primera memoria durante al menos dos años, a pesar del diálogo al respecto entre la Comisión de Expertos y el Estado Miembro en cuestión sobre la aplicación de los convenios ratificados. Animaron a los gobiernos implicados a solicitar asistencia técnica de la Oficina y presentar sus primeras memorias sin más demora. Los miembros empleadores acogieron con agrado la decisión que ha tomado la Comisión de Expertos, a raíz de una propuesta formulada por los miembros empleadores, de instituir la práctica de emitir «llamamientos urgentes» en los casos de incumplimiento grave y señalar a la atención de la Comisión de la Conferencia esos casos, de manera que se pueda convocar a los gobiernos antes de la reunión de la Comisión de la Conferencia; a falta de memoria, la Comisión de Expertos podrá examinar el fondo de la cuestión en la siguiente reunión. En cuanto a las memorias que se presentan en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, son 38 los países que no han presentado memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones durante los últimos cinco años, a pesar de su importancia para que los estudios generales sean exhaustivos. En lo concerniente a la presentación de instrumentos adoptados por la Conferencia ante las autoridades competentes, los

miembros empleadores expresaron su preocupación por el hecho de que 31 Estados Miembros no hayan cumplido esta obligación constitucional, al tiempo que elogiaron los esfuerzos desplegados por la República Democrática del Congo, Guinea, Jamaica y Mozambique por haber logrado presentar sus memorias a tiempo.

La obligación de los Estados Miembros de entregar copias de las memorias que presentan a la OIT a las organizaciones de empleadores y de trabajadores es clave para la aplicación del tripartismo a escala nacional. Los interlocutores sociales han presentado 1 325 observaciones en virtud del artículo 23, de las cuales 330 (el año pasado fueron 314) provienen de organizaciones de empleadores. Los miembros empleadores indicaron que confían en que la Oficina haga todo lo posible por alentar a los gobiernos a que respeten esta obligación y siga ofreciendo a los interlocutores sociales asistencia técnica y desarrollando sus capacidades. Las organizaciones de empleadores, con el valiosísimo respaldo de la Organización Internacional de Empleadores (OIE), tratan de contribuir al sistema de control de manera más eficaz presentando a la Comisión de Expertos información actualizada y pertinente. Los miembros empleadores destacaron que es preciso que los Estados Miembros se tomen en serio sus obligaciones en materia de presentación de memorias. En el debate sobre los casos de incumplimiento grave, se abordó la cuestión del elevado número y la relevancia de las normas de la OIT en vigor. Los esfuerzos que se están realizando para racionalizar la presentación de memorias, por ejemplo, extendiendo las posibilidades de presentarlas por medios electrónicos, facilitarán la tarea y permitirán aumentar el índice de presentación de memorias. Con todo, es preciso tomar medidas de carácter más profundo. Proceder a una consolidación, concentración y simplificación notables de las normas de la OIT constituye un requisito previo para poder mejorar la presentación de memorias. Esto ya se ha logrado en gran medida en lo relativo a las normas sobre el trabajo marítimo y, con suerte, la labor del mecanismo de examen de las normas permitirá progresos similares en otros ámbitos.

Un representante gubernamental de Angola señaló que las memorias han sido presentadas al Consejo de Ministros. Sin embargo, el Consejo exige que las memorias sean traducidas al portugués. El orador aprovechó la oportunidad para solicitar la asistencia técnica de la Oficina para resolver este problema.

Una representante gubernamental de Bahamas declaró que su Gobierno solicitaría la asistencia técnica de la OIT de modo que la situación relativa a la obligación de sumisión de los instrumentos a la autoridad competente pueda ser subsanada.

Un representante gubernamental de Bahrein indicó que el Gobierno había enviado a la OIT una respuesta escrita relativa a las observaciones de la Comisión de Expertos en lo que se refiere a la falta de sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes. Subrayó que el Reino de Bahrein ha respetado sus obligaciones a este respecto, en conformidad con las exigencias constitucionales y los reglamentos interiores relativos a la sumisión de los instrumentos a las autoridades competentes (el Consejo de Ministros). Solicita a la Comisión que lo tenga en consideración. En cuanto a la sumisión de los instrumentos al Consejo Nacional (el Parlamento), el orador señaló que el Gobierno examinará esta cuestión y que adoptará las medidas necesarias, de conformidad con la legislación nacional.

Un representante gubernamental de la República Democrática del Congo indicó que, durante la preparación de distintas memorias del Gobierno, se tuvieron en cuenta las observaciones de la Comisión de Expertos. Señaló que se enviarán dichas memorias a la OIT antes de que culmine el trabajo de la Conferencia. Para evitar cualquier retraso a la hora de enviar informaciones en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos, el Gobierno solicitó la asistencia técnica de la OIT para reforzar las capacidades del personal a cargo de la preparación de informes.

Una representante gubernamental de El Salvador expresó su agradecimiento respecto a la cooperación técnica recibida de la OIT para la formulación del protocolo de procedimientos institucionales para la sumisión de convenios y recomendaciones de la OIT. Indicó que el primer documento de dicho protocolo ya ha sido concluido. Por más de cuarenta años, esta obligación relativa a las normas internacionales del trabajo ha estado ausente de los procesos, costumbres y normas de las instituciones competentes, por lo que se ha iniciado una revisión para determinar las competencias correspondientes a fin de llevar a cabo dicho proceso. En un corto plazo su Gobierno iniciará los primeros pasos para someter a las autoridades competentes los convenios y recomendaciones correspondientes, lo que permitirá cumplir con sus obligaciones al respecto en un futuro próximo.

Una representante gubernamental de los Emiratos Árabes Unidos indicó que su país procura cumplir sus obligaciones contraídas con la OIT y que presenta periódicamente las memorias solicitadas. Debido a que los cuestionarios de que se trata son largos y complejos y que es necesario obtener informaciones y datos de varias autoridades para su elaboración, se ha producido un retraso en el envío de memorias dentro de los plazos establecidos. Si bien se espera que de aquí en adelante los cuestionarios sean simplificados, el Gobierno hará todo lo posible para hacer llegar los informes dentro de los plazos correspondientes.

Un representante gubernamental de Haití indicó que su país es consciente de la demora en el envío de memorias relativas a los convenios ratificados. Como consecuencia de las distintas catástrofes naturales y la crisis electoral, el país tuvo otras prioridades en estos últimos años, por ejemplo, la reconstrucción y la reactivación de la economía. El Gobierno reiteró su compromiso de cumplir sus obligaciones internacionales. A tal efecto, el Ministerio de Trabajo ha adoptado medidas y disposiciones para que el país reanude su ciclo de envío de memorias. En vista del gran número de memorias que están pendientes, el Gobierno pidió nuevamente a la OIT que le preste asistencia técnica en la materia.

Una representante gubernamental de Irlanda señaló que su país apoya plenamente la labor de la OIT y reconoció la importancia de las memorias presentadas con arreglo al artículo 19 de la Constitución de la OIT. Lamentablemente, el Gobierno no ha remitido memorias sobre los convenios no ratificados y recomendaciones, pero ha establecido procedimientos para abordar la cuestión y evitar reincidencias. La memoria sobre los pisos de protección social se presentará en el transcurso del presente mes. Como ejemplo del valor atribuido a los procesos de presentación de memorias de la OIT, la oradora destacó los esfuerzos destinados a preparar la memoria relativa a la supresión efectiva y sostenida de todas las formas de trabajo forzoso, como parte del seguimiento de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que se está utilizando como base para el ya muy avanzado proceso encaminado a la ratificación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930. A propósito de dicho proceso, se han celebrado consultas con los interlocutores sociales y otras partes interesadas y se ha conseguido la aprobación del Gobierno para la ratificación.

Una representante del Gobierno de Kiribati manifestó que su Gobierno ha experimentado grandes cambios de personal en los últimos años. La OIT ha prestado asistencia técnica y un funcionario del Gobierno recibió capacitación en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín. La oradora expresó la esperanza de que su Gobierno esté en condiciones de informar al respecto.

Una representante del Gobierno de Liberia reiteró el firme compromiso de su país con las obligaciones contraídas en virtud de los artículos 19 y 22 de la Constitución de la OIT. El Gobierno trabaja con diligencia para presentar a tiempo las memorias pendientes en consulta con las partes interesadas pertinentes, y con la asistencia técnica de la OIT.

Un representante gubernamental de Malasia afirmó que el incumplimiento de las obligaciones mencionadas obedece a una serie de problemas que afectan a su país a nivel regional (Malasia Peninsular, Sabah y Sarawak), así como a nivel federal. El Gobierno ha adoptado diversas medidas, como la celebración de seminarios y reuniones, para fomentar la colaboración entre los organismos y los ministerios que se ocupan de las cuestiones relativas a las normas del trabajo y corregir deficiencias relacionadas con las obligaciones en materia de presentación de memorias. También se ha solicitado asistencia técnica a la Oficina Regional de la OIT para Asia y el Pacífico, establecida en Bangkok (Tailandia), y a la Oficina de Proyectos de la OIT, con el fin de obtener asesoramiento sobre la elaboración de un programa nacional sobre trabajo decente. Indicó que el Gobierno está determinado a cumplir con sus obligaciones relacionadas con las normas internacionales del trabajo y agilizará el envío de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados en el periodo requerido, a saber, del 1.º de junio al 1.º de septiembre.

Una representante gubernamental de Jamaica manifestó que, con la asistencia técnica de la OIT, su Gobierno tomará las disposiciones necesarias para presentar las memorias pendientes. Señaló que se están aplicando procedimientos internos para presentar ocho memorias a muy corto plazo.

Una representante gubernamental de Malawi declaró que su Gobierno procura responder a todos los comentarios planteados por la Comisión de Expertos y está adoptando las medidas necesarias para hacerlo. A este respecto, el Gobierno ya ha remitido algunas memorias a la Oficina durante la presente reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Una representante gubernamental de Mozambique señaló que durante el periodo de 1999 a 2017, su Gobierno sometió a la Asamblea de la República los convenios y recomendaciones adoptados en la OIT. En cuanto a las observaciones del párrafo 34 del Informe General, su Gobierno se encuentra preparando la información correspondiente, la cual sería proporcionada al día siguiente.

Una representante gubernamental de Nicaragua manifestó el compromiso de su país en lo que respecta al cumplimiento de sus obligaciones en materia de envío de memorias y, en general, en cuanto a la realización de los principios de la OIT. En lo que se refiere a la omisión de envío de la primera memoria sobre la aplicación del Convenio sobre el trabajo marítimo (MLC, 2006), la demora se debe a que actualmente las autoridades competentes se encuentran en un proceso de concertación y consulta que incluye la participación de los interlocutores sociales y otras partes interesadas. Una vez concluido dicho proceso, se realizará el envío de la memoria correspondiente.

Un representante gubernamental de los Países Bajos (Curazao) señaló que el Gobierno de los Países Bajos estaba en contacto con el Gobierno de Curazao para garantizar la presentación puntual de la información solicitada. Reiteró el compromiso de su Gobierno con los convenios de la OIT y las obligaciones conexas a la presentación de memorias.

Un representante gubernamental del Pakistán señaló que, gracias a la asistencia técnica de la OIT, la obligación de presentar los 36 instrumentos que faltaban a la autoridad competente se había completado. El informe pertinente será comunicado al ministerio competente a su debido tiempo, y remitido con posterioridad al Gabinete.

Una representante gubernamental de Serbia indicó que su Gobierno se disculpaba por no haber presentado la primera memoria sobre la aplicación del Convenio sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas), 1949 (núm. 94), ratificado en 2014. Esta memoria debería haberse presentado en 2016. La razón principal ha sido la falta de capacidad grave, incluida la incapacidad administrativa de las instituciones responsables de la preparación de la memoria. Se ha efectuado una elección ge-

neral desde la ratificación del Convenio, seguida de algunos cambios en el Gabinete, incluidos movimientos de personal a nivel interinstitucional. El Ministerio de la Construcción, Transporte e Infraestructura no ha estado provisionalmente en condiciones de preparar la memoria. Desde noviembre de 2017 ha habido mejoras y en abril de 2018 se reanudó la preparación de la primera memoria sobre la aplicación del Convenio. Esta memoria se presentará el 1.º de septiembre de 2018.

Un representante gubernamental de Singapur declaró que se han presentado siete de las 16 memorias solicitadas. Señaló que antes de que acabe el año, el Gobierno presentará las memorias pendientes y se comprometió a continuar cumpliendo sus obligaciones constitucionales.

Una representante gubernamental del Sudán del Sur subrayó el compromiso de su Gobierno con el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Hizo hincapié en la necesidad de asistencia técnica de la OIT a fin de poder elaborar y presentar las memorias.

Un representante gubernamental de Eswatini (anteriormente Swazilandia) indicó que su Gobierno se ha disculpado sinceramente ante la Comisión de Expertos por su incumplimiento de la obligación de presentar memorias dentro de los plazos previstos. Señaló que existen graves obstáculos para cumplir con esta obligación, ya que, entre otras cosas, su país sufre escasez de personal y un déficit de capacidad. Se solicitó y se está recibiendo asistencia técnica de la OIT a este respecto, que incluye la formación impartida el mes pasado a un miembro del personal del Gobierno en el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín. El Gobierno se comprometió a cumplir con dicha obligación en el futuro.

Un representante gubernamental del Yemen indicó que su país se encontraba en una situación de conflicto desde marzo de 2015, lo cual había afectado en gran medida la capacidad de sus instituciones. Si bien el país mantiene su compromiso de cumplir sus obligaciones constitucionales, el orador pidió a la Comisión que tome en cuenta que las circunstancias y capacidades actuales no permitieron que se presentaran las memorias.

Los miembros trabajadores lamentaron que sólo haya asistido una parte de los 69 países invitados a presentarse ante la Comisión. Tomaron nota de las dificultades que atraviesan algunos gobiernos, como las relativas al idioma, al observar que unos 20 países habían facilitado informaciones a la Comisión. Asimismo, advirtieron que es necesario impartir formación específica y pidieron a la Oficina que colabore con el Centro de Turín para que se dicten cursos a quienes lo soliciten. Además, los miembros trabajadores reiteraron su petición a la Oficina de que trabaje continua y minuciosamente con los gobiernos prestándoles toda la asistencia necesaria para que puedan cumplir sus obligaciones constitucionales. Al tiempo que agradecieron a los gobiernos que han suministrado informaciones complementarias respecto de dichas obligaciones, esperaron que se haga un seguimiento coherente de los compromisos contraídos e hicieran un llamamiento a todos los gobiernos para que suministren las informaciones solicitadas lo antes posible.

Conclusiones

La Comisión toma nota de la información y las explicaciones proporcionadas por los representantes del gobierno que hicieron uso de la palabra. La Comisión toma nota en particular de las dificultades específicas mencionadas por algunos gobiernos para cumplir sus obligaciones constitucionales relacionadas con la presentación de memorias y la sumisión a las autoridades competentes de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. La Comisión viene recordando periódicamente que la OIT puede prestar asistencia técnica para contribuir al cumplimiento a este respecto.

Omisión de envío de memorias sobre la aplicación de convenios ratificados desde hace dos años o más

La Comisión recuerda que la presentación de memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados es una obligación constitucional fundamental y la base del sistema de control. La Comisión también destaca la importancia de que se respeten los plazos para tal presentación.

La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de Dominica, Gambia, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Cook, Islas Salomón, Malasia – Sabah, Santa Lucía, Somalia, Timor-Leste y Vanuatu envíen las memorias debidas lo antes posible, y decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.

Omisión de envío de primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados

La Comisión recuerda la especial importancia de la presentación de las primeras memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados.

La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de Belice, Comoras, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, Guyana, Islas Cook, República de Maldivas, Nicaragua, San Vicente y las Granadinas, Serbia y Somalia envíen las primeras memorias debidas lo antes posible, y decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.

Omisión de envío de información en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos

La Comisión subraya la importancia fundamental de una información clara y completa en respuesta a los comentarios de la Comisión de Expertos, para permitir un diálogo continuado con los gobiernos interesados.

La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de Barbados, Belice, Botswana, Brunei Darussalam, Chad, Djibouti, Dominica, Gambia, Granada, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Haití, Islas Salomón, Kirguistán, Kiribati, Liberia, Malasia, Malasia (Malasia Peninsular, Sabah y Sarawak), Malawi, Mozambique, Papua Nueva Guinea, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Timor-Leste, Trinidad y Tabago, Vanuatu y Yemen, envíen en el futuro la información solicitada, y decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.

Omisión de envío de memorias sobre convenios no ratificados y recomendaciones durante los últimos cinco años

La Comisión destaca la importancia que concede a la obligación constitucional de envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones.

La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de Afganistán, Angola, Armenia, Belice, Botswana, Chad, Congo, Dominica, Emiratos Árabes Unidos, Eswatini, Granada, Guinea-Bissau, Guyana, Haití, Irlanda, Islas Cook, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Liberia, Libia,

República de Maldivas, Papua Nueva Guinea, Santa Lucía, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Somalia, Sudán del Sur, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu, Vanuatu y Yemen, cumplan en el futuro con su obligación de envío de memorias sobre los convenios no ratificados y las recomendaciones. La Comisión decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.

Falta de sumisión de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo a las autoridades competentes

La Comisión recuerda que el cumplimiento de la obligación de sumisión de los convenios, las recomendaciones y los protocolos a las autoridades nacionales competentes es un requisito de la mayor importancia para garantizar la eficacia de las actividades normativas de la Organización.

La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos de Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Belice, Comoras, Croacia, Dominica, El Salvador, Fiji, Gabón, Guinea Ecuatorial, Guinea-Bissau, Haití, Islas Salomón, Kirguistán, Kiribati, Kuwait, Liberia, Libia, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Saint Kitts y Nevis, Samoa, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Seychelles, Sierra Leona, República Árabe Siria, Somalia y Vanuatu, cumplan en el futuro con su obligación de sumisión de los convenios, las recomendaciones y los protocolos a las autoridades competentes. La Comisión decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.

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

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

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

La Comisión expresa la firme esperanza de que los Gobiernos del Estado Plurinacional de Bolivia y Rwanda cumplan en el futuro con esta obligación. La Comisión decide mencionar estos casos en el párrafo correspondiente de su Informe General.

En general, la Comisión expresa su *profunda preocupación* ante el gran número de casos de incumplimiento por los Estados Miembros de su obligación de envío de memorias y de otras obligaciones normativas. La Comisión recuerda a los Gobiernos que pueden solicitar la asistencia técnica de la Oficina para superar sus dificultades en este sentido.

B. INFORMACIONES Y DISCUSIÓN SOBRE LA APLICACIÓN DE CONVENIOS RATIFICADOS (CASOS INDIVIDUALES)

La Comisión de Aplicación de Normas ha adoptado conclusiones breves, claras y concisas. Las conclusiones identifican lo que se espera de los gobiernos para que apliquen los convenios ratificados de una manera clara e inequívoca. Las conclusiones reflejan pasos concretos para abordar las cuestiones relacionadas con el cumplimiento. Las conclusiones deben leerse junto con las actas completas de la discusión sobre cada caso individual. En las conclusiones, ya no se recogen elementos de la discusión ni se reiteran declaraciones que hayan formulado los gobiernos durante la apertura o el cierre de la discusión y que figuren en las actas. La Comisión de Aplicación de Normas ha adoptado conclusiones sobre la base de un consenso. Sólo ha formulado conclusiones que entran dentro del ámbito de aplicación del Convenio objeto de examen. Si los trabajadores, los empleadores y/o los gobiernos tenían opiniones divergentes, esto se ha reflejado en las actas de la Comisión de Aplicación de Normas, no en las conclusiones.

Convenio núm. 1 [horas de trabajo (industria), 1919]
Convenio núm. 14 [descanso semanal (industria), 1921]
Convenio núm. 30 [horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930]
Convenio núm. 106 [descanso semanal (comercio y oficinas), 1957]

HAÍTÍ (ratificaciones: 1952, 1952, 1952 y 1958)

Un representante gubernamental aseguró a la Comisión la plena y total cooperación de la delegación haitiana, destacando su apreciación de la labor de los órganos de control de la OIT, la cual constituye una fuente de inspiración y de referencia para los Estados en lo que respecta a las normas del trabajo. El Gobierno ha tomado nota de las observaciones de la Comisión de Expertos sobre la aplicación por Haití de los convenios ratificados en materia de tiempo de trabajo. Refiriéndose al contexto nacional, el orador recordó que, en los últimos años, el país ha experimentado numerosos desastres naturales, así como crisis políticas que han repercutido en el funcionamiento regular de las instituciones encargadas de elaborar y aplicar la política social del Estado, en particular el Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo (MAST). En el plano económico, la situación es precaria, al registrarse una tasa de desempleo oficial de casi el 35 por ciento de la población activa y una disminución del crecimiento económico. Desde mayo de 2017, el Gobierno actual se propone en particular crear empleos masivos para luchar contra el desempleo, reactivar la economía nacional, fortalecer el diálogo social, lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible y promover los objetivos de justicia social que prevé la Constitución de la OIT. A tal efecto, se ha destacado el sector de la subcontratación, de vital importancia para la economía nacional. En esta dinámica de favorecer rápidamente los empleos masivos, el Parlamento de Haití adoptó en 2017 la ley relativa a la organización y reglamentación del trabajo con una duración de veinticuatro horas repartida en tres segmentos de ocho horas. A través de este instrumento, el Estado haitiano ha pretendido adaptar la situación del trabajo a las realidades contemporáneas. Al establecer el principio de ocho horas de trabajo por día y de 48 horas por semana, la ley permite que, en caso de necesidad, mediante el acuerdo entre el empleador y el trabajador, y de conformidad con las normas nacionales e internacionales del trabajo, el segmento normal de ocho horas de trabajo al día se supere sin que el total de horas trabajadas sobrepase las 48 horas por semana. El régimen de ocho horas de trabajo por día sigue siendo la piedra angular del régimen haitiano en materia de tiempo de trabajo. El régimen de tres segmentos horarios establecido en todos los sectores se ha concebido únicamente con el fin de dinamizar la economía nacional y de reforzar la producción gracias a la disponibilidad de máquinas, lo que podría crear más puestos de trabajo y más empleos en beneficio de toda la población haitiana. En principio, la ley tiene en cuenta la protección, la salud y la seguridad de los trabajadores en el espíritu de los convenios ratificados por Haití. Al instar a los empleadores a velar por la salud y por asegurar una recuperación adecuada de los trabajadores, y al exigir que las empresas pongan a su disposición servicios sanitarios y de alimentación con arreglo a las normas, los legisladores haitianos han establecido salvaguardias

que deben completarse con medidas reglamentarias, a fin de proteger mejor a los trabajadores contra toda forma de explotación abusiva. Habiendo tomado nota de las observaciones de la Comisión de Expertos y de los interlocutores sociales, el Gobierno está dispuesto a proseguir las discusiones en un marco tripartito y con la asistencia de la OIT para encontrar fórmulas consensuadas adaptadas a la realidad haitiana en lo que respecta a la duración del tiempo de trabajo. Por lo referente a la inspección del trabajo, el Gobierno reconoce la importancia de un cuerpo de inspectores competente para velar por el respeto efectivo de las disposiciones del Código del Trabajo. A tal efecto, se han desplegado esfuerzos y la cooperación con la OIT ha permitido fortalecer las capacidades del servicio en cuestión, que hoy por hoy cuenta con siete inspectores estables y con aproximadamente 40 personas a las que se recurre en caso de necesidad, que ocasionalmente ejercen de inspectores o de conciliadores. Un proyecto de «Centro de atención telefónica» encaminado a facilitar la recepción de posibles quejas presentadas por personas que podrían haber sido víctimas en sus entornos de trabajo se ha retrasado a causa de una serie de exigencias prácticas vinculadas con la confidencialidad y la fiabilidad de los servicios prestados por los operadores telefónicos. Se llevan a cabo eficazmente en el país varios programas coordinados por la OIT, tales como *Better Work* o el Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE). A pesar de los esfuerzos desplegados por el Gobierno, Haití sigue siendo un país frágil en el que los proyectos de cooperación deben elaborarse y ejecutarse para crear efectos sostenibles en la población. Los esfuerzos deben tener por objeto fortalecer el diálogo social, la creación rápida de empleos decentes sostenibles que puedan generar ingresos entre las poblaciones más desfavorecidas. Con este fin, el Gobierno aboga por el refuerzo de la cooperación con la OIT en cuestiones tan fundamentales como la protección social, la lucha contra el trabajo infantil, la formación profesional y otros temas pertinentes que forman parte del campo de intervención de la Organización. Por lo referente al diálogo social, el Gobierno considera que se trata de un elemento fundamental para la consecución de los objetivos de paz y de crecimiento económico. Alentar a los interlocutores sociales a solucionar sus conflictos a través de mecanismos pacíficos sigue siendo una prioridad del Gobierno que acogió con satisfacción la conclusión de un acuerdo en marzo de 2018 entre las seis principales organizaciones de trabajadores del país y el sector patronal. Asimismo, el Gobierno ha tomado nota del elevado número de memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones que debe someter Haití. Se adoptan disposiciones a nivel de la instancia interesada para cumplir estas obligaciones internacionales sin demora. Se solicitará la asistencia técnica de la OIT sobre esta cuestión específica. Por último, el orador subrayó que el Gobierno no pretende de ninguna manera violar los convenios en los que Haití es parte, en particular las disposiciones relativas al tiempo de trabajo. El Gobierno abordará las dificultades que se plantean en lo que respecta a la ley de 2017 a través de discusiones tripartitas. El acuerdo celebrado entre los sindicatos y el sector patronal en marzo

Convenio núm. 1 [horas de trabajo (industria), 1919]
Convenio núm. 14 [descanso semanal (industria), 1921]
Convenio núm. 30 [horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930]
Convenio núm. 106 [descanso semanal (comercio y oficinas), 1957]
Haití (ratificaciones: 1952, 1952, 1952 y 1958)

de 2018 constituye una base sólida para emprender dichas iniciativas.

Los miembros empleadores tomaron nota en primer lugar de que sería útil que la Comisión de Expertos explicase claramente las razones por las que los casos se seleccionan como casos de doble nota a pie de página. Consideraron que es un buen momento para examinar este caso, que se refiere a la adopción de la ley relativa a la organización y reglamentación del trabajo con una duración de veinticuatro horas repartida en tres segmentos de ocho horas (Ley sobre el Tiempo de Trabajo), ya que dos días antes se debatió el Estudio General de 2018 relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo. El tiempo de trabajo es un tema sujeto a cambios constantes que requiere una adaptación continua a las nuevas realidades. Los avances en tecnología y comunicación están cambiando las dimensiones temporales y espaciales tradicionales en el trabajo, y la organización del tiempo de trabajo es de vital importancia para la productividad, el desempeño, la competitividad, la sostenibilidad y la capacidad de las empresas para crear empleo. En lo que respecta a los Convenios núms. 1 y 30 sobre las horas de trabajo, en ellos se hace referencia al Estudio General de 2005 sobre las horas de trabajo, en el que se afirma que «los Convenios núms. 1 y 30 no reflejan la realidad contemporánea en la reglamentación del tiempo de trabajo. De hecho, hay elementos de los convenios que son claramente obsoletos. [...] En general, un número creciente de países considera que esos dos instrumentos establecen normas excesivamente rígidas. El sistema basado en horarios de trabajo ‘fijo’ recogido en ambos convenios como piedra angular de la reglamentación del tiempo de trabajo entra en conflicto con la demanda actual de mayor flexibilidad». Por lo referente a los Convenios núms. 14 y 106 sobre el descanso semanal, el Consejo de Administración de la OIT los considera actualizados y han sido objeto de muchas más ratificaciones. Éste es el caso en particular del Convenio núm. 14, que es un instrumento relativamente flexible, ya que autoriza excepciones totales o parciales prácticamente sin condiciones al día normal de descanso semanal, así como excepciones a la compensación cuando no se puede conceder los días de descanso semanal que no se han otorgado. Por otra parte, en el Convenio núm. 106 se permiten excepciones al descanso semanal sujetas a condiciones más estrictas y no se prevén excepciones en lo relativo a la concesión de compensación. Los miembros empleadores señalaron que, dado que el decreto de aplicación de la Ley sobre el Tiempo de Trabajo aún no se ha publicado, los artículos del Código del Trabajo relativos al tiempo de trabajo siguen vigentes en el país. Animaron al Gobierno a que garantice que la normativa sobre el tiempo de trabajo se debata en el marco de una reforma integral del Código del Trabajo con vistas a asegurar su conformidad con los convenios ratificados. En su opinión, si las nuevas realidades del mercado de trabajo de Haití requieren que se cambie la legislación de un modo que contravenga las disposiciones de los Convenios en cuestión, el Gobierno deberá contemplar la posibilidad de denunciar dichos Convenios para evitar una falta de conformidad con sus obligaciones internacionales. Por último, los miembros empleadores expresaron su gran preocupación por el hecho de que no se hayan recibido, por quinto año consecutivo, las memorias correspondientes a todos los convenios ratificados. Instaron al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT antes del 1.º de septiembre de 2018, a fin de someter sin demora a la Comisión de Expertos las memorias pendientes, entre otras, las relativas a los Convenios núms. 1, 14, 30 y 106.

Los miembros trabajadores recordaron que las cuestiones relativas al tiempo de trabajo son un elemento central de la

relación de trabajo y están recogidas en el tratado fundacional de la OIT y la Declaración de Filadelfia, en los cuales se sostiene que el trabajo no es una mercancía. Limitar el tiempo de trabajo a una duración decente preserva la dignidad de los trabajadores y les permite dar sentido a su actividad profesional. La cuestión del tiempo de trabajo incide en numerosos aspectos de importancia para los trabajadores, como el poder adquisitivo, la conciliación de la vida laboral y familiar, la seguridad, la salud y el bienestar. Para poder garantizar el trabajo decente, es fundamental que se establezcan normas claras y estrictas sobre el tiempo de trabajo y que se apliquen de manera efectiva. Los interlocutores tripartitos de la OIT siempre han estado convencidos de la importancia de reglamentar el tiempo de trabajo. Por este motivo, la Organización cuenta con numerosos instrumentos normativos que establecen límites en este sentido. La Comisión debe velar por que los Estados Miembros hagan todo lo posible por cumplirlos. En el caso que nos ocupa, el Gobierno ha incumplido determinados límites previstos en las normas internacionales relativas al tiempo de trabajo. Las diversas medidas adoptadas tienen por objeto aumentar las horas de trabajo reales y se alejan de la Recomendación núm. 116. En Haití, donde una gran parte de la población busca trabajo, la introducción de reformas destinadas a ampliar las horas de trabajo de quienes ya están activos no propiciará una distribución eficiente del trabajo disponible. Por medio de la reciente reforma legislativa se han derogado las disposiciones que regulan las excepciones a la jornada de ocho horas y a la jornada de trabajo normal, y que establecen que las veinticuatro horas consecutivas de descanso semanal deben concederse preferentemente los domingos y al mismo tiempo para todo el personal de un mismo establecimiento. Como consecuencia de estas derogaciones, la legislación haitiana ha dejado de ser compatible con los convenios ratificados. Asimismo, la nueva legislación permite que los empleadores y los trabajadores prevean excepciones individuales a la jornada de ocho horas sin precisar un período de trabajo diario máximo, y que los trabajadores negocien sus horas de trabajo a título individual. Puesto que la relación laboral es fundamentalmente asimétrica, es esencial que las normas sobre el tiempo de trabajo se negocien colectivamente, en lugar de a título individual. Además, la ausencia de un marco que limite las excepciones posibles a la jornada normal hace pensar que no existen límites ni fundamentos para la cantidad de horas extraordinarias que puede hacer un trabajador, contrariamente a lo dispuesto en los Convenios núms. 1 y 30. Ello podría menoscabar el objetivo de la Recomendación núm. 116, de establecer una norma social de cuarenta horas de trabajo por semana. Otra consecuencia de la nueva legislación es que no debe consultarse a los sindicatos, y que la Dirección de Trabajo del Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo ya no tiene que dar su autorización en lo que respecta a una serie de cuestiones relativas a posibles excepciones en materia de tiempo de trabajo, lo cual contraviene lo dispuesto en los Convenios núms. 1 y 30. La oradora aludió a la falta de recursos de los servicios de inspección y recordó que los Convenios núms. 30 y 106 prevén que los Estados deben adoptar medidas apropiadas para garantizar la correcta aplicación de las normas sobre el tiempo de trabajo mediante una inspección adecuada. Haití también ha ratificado el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81). Por consiguiente, el Gobierno debe garantizar que los servicios de inspección estén dotados de personal suficiente y que los inspectores reciban una formación adecuada en materia de tiempo de trabajo y dispongan de los recursos financieros y materiales necesarios. El desarrollo de recursos estadísticos también es fundamental para poder centrarse en los sectores más vulnerables

a los abusos relacionados con el tiempo de trabajo. Dado que la gran mayoría de los trabajos en Haití se encuentran en la economía informal, en la que los trabajadores son especialmente vulnerables a los abusos, es menester que los servicios de inspección estén facultados para supervisar el cumplimiento de la legislación sobre el tiempo de trabajo en el sector informal. Los trabajadores de las zonas francas de exportación también son víctimas de numerosos abusos, pero por lo general suelen estar amparados por relaciones laborales más formales. Estas zonas son una importante fuente de empleo en el país y debe garantizarse en ellas el cumplimiento de la normativa sobre el tiempo de trabajo. Es lamentable que la reforma del tiempo de trabajo se haya llevado a cabo sin consultar a las organizaciones sindicales representativas y al margen del proceso de reforma global del Código del Trabajo que se está llevando a cabo con la asistencia de la OIT y que el Gobierno se comprometió a finalizar antes del 31 de julio de 2015 en el marco del Programa de Trabajo Decente por País, que abarca el período 2015-2020. La nueva legislación sobre el tiempo de trabajo se aprobó, para sorpresa de todos, durante una sesión parlamentaria nocturna. Además, esta reforma no contempla en absoluto el acuerdo alcanzado en el marco de la reforma global del Código del Trabajo, que de momento ha quedado en suspenso. Así pues, cabe recordar que el diálogo social y la negociación colectiva desempeñan un papel fundamental en la elaboración de normas sobre el tiempo de trabajo que cuenten con el apoyo de los interlocutores sociales y, a través de ellos, de una gran parte de la sociedad. La reforma, impuesta por el Gobierno y aprobada unilateralmente por un sector de las organizaciones de empleadores, no cuenta con el apoyo de los trabajadores. Los intentos de silenciar las voces opositoras atentan contra el orden democrático haitiano, por lo que se invita al Gobierno a que asuma el firme compromiso de ratificar el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Además, los miembros trabajadores coinciden con la Comisión de Expertos en que es sumamente preocupante que el Gobierno, a quien incumbe velar por el respeto de sus obligaciones constitucionales, no haya presentado las memorias. También es lamentable que el delegado titular de los trabajadores no haya podido participar en el examen del caso debido a demoras en la conformación de la delegación haitiana. Se trata de un incumplimiento por parte del Gobierno de sus obligaciones con la OIT y se ha presentado una queja ante la Comisión de Verificación de Poderes. Los miembros trabajadores condenan las amenazas y las presiones de que son víctimas los sindicalistas en Haití. El Gobierno debe tomar todas las medidas necesarias para fomentar la libre expresión de las opiniones y la seguridad de todos los activistas sindicales de modo que puedan ejercer su actividad libremente y sin temor a represalias, con el fin último de preservar el orden democrático haitiano. Los miembros trabajadores lamentan que los miembros empleadores hayan alentado al Gobierno a denunciar los convenios ratificados sobre el tiempo de trabajo y hayan cuestionado la pertinencia de las normas internacionales del trabajo sobre el tiempo de trabajo. El examen por la Comisión de los casos individuales no puede tener por finalidad evaluar la pertinencia de las normas examinadas, sino que debe limitarse a evaluar la correcta aplicación de dichas normas en la legislación y la práctica del país de que se trate. Los miembros trabajadores recuerdan las conclusiones de la Reunión tripartita de expertos de la OIT sobre la ordenación del tiempo de trabajo, celebrada en octubre de 2011, en las que se indica claramente que las normas actuales de la OIT sobre el tiempo de trabajo siguen siendo pertinentes y deben promoverse con miras a facilitar el trabajo decente.

El miembro empleador de Malawi, hablando en nombre de la miembro empleadora de Haití ausente, señaló que, si bien las disposiciones de la nueva Ley sobre el Tiempo de Trabajo no son tan precisas como las disposiciones derogadas del Código del Trabajo, las empresas están obligadas a respetar las disposiciones de los Convenios núms. 1, 14, 30 y 106 ratificados por Haití, pues son legalmente vinculantes y prevalecen sobre las leyes nacionales en virtud del artículo 276-2 de la Constitución de Haití. Además, como todavía no se ha publicado el decreto de aplicación de la Ley sobre el Tiempo de Trabajo, en Haití aún se aplican los artículos del Código del Trabajo. El orador consideró que los Convenios núms. 1 y 30 sobre las horas de trabajo no reflejan plenamente las realidades modernas del tiempo de trabajo. Los bajos índices de ratificación de esos dos Convenios se deben a la creciente necesidad de flexibilidad en el entorno laboral de hoy día. Es más frecuente que los países recurran a convenios colectivos o a acuerdos individuales de trabajo para satisfacer sus necesidades concretas en materia de tiempo de trabajo. El orador indicó que los empleadores de Haití, aunque están a la espera de que se promulgue el nuevo Código del Trabajo, están decididos a seguir participando en el diálogo tripartito con el fin de adoptar el necesario marco operativo para asegurar la conformidad con los instrumentos internacionales ratificados por Haití. Aprovechó la oportunidad para agradecer a la OIT por el apoyo técnico que presta continuamente a Haití, así como por su función de facilitador en el diálogo tripartito que tiene lugar para reanudar la labor relativa a la reforma del Código del Trabajo.

El miembro trabajador de Haití indicó que es muy preocupante la situación que prevalece en la actualidad en el mundo del trabajo de Haití. Refiriéndose especialmente al trabajo doméstico y al sector informal, el orador denunció las condiciones de trabajo injustas, tanto respecto de la duración del tiempo de trabajo como en materia de derecho a vacaciones o al preaviso en caso de despido. En cuanto a la situación de los agentes de seguridad y de los trabajadores de empresas de subcontratación en el sector textil, deploró la ausencia de horarios de trabajo fijos y la denegación del pago de horas extraordinarias por parte de los empleadores, con la complicidad del Gobierno. El orador señaló a la atención de la Comisión la violación flagrante de los Convenios núms. 1, 14, 30 y 106, relativos al tiempo de trabajo, así como del Convenio núm. 81 relativo a la inspección del trabajo. En Haití, la inspección del trabajo carece de medios y capacidades. Si bien la OIT ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades de un grupo de inspectores, a éstos a menudo se les impide actuar con total neutralidad y son objeto de muchas presiones. La nueva ley, adoptada gracias al impulso de los empleadores, muestra la inobservancia del Gobierno respecto de sus compromisos ante la OIT. Ésta permite que los empleadores obliguen a los trabajadores y trabajadoras a efectuar horas extraordinarias, ocasionando casos de abusos graves, como el ejercicio de presiones psicológicas y el surgimiento del trabajo forzoso. El Gobierno decidió enmendar, de manera unilateral, el Código del Trabajo, derogando algunos artículos, al tiempo que solicitó y obtuvo una asistencia técnica de la OIT, en el marco de la reforma global de este Código, habiendo sido la finalización de esta reforma una prioridad en cuanto a los resultados que han de alcanzarse en el marco del Programa de Trabajo Decente por País. Los sindicatos de Haití exigen la reanudación del proceso de reforma del Código del Trabajo, que debe respetar, en materia de tiempo de trabajo, el espíritu y la letra de los Convenios núms. 1, 14, 30 y 106. El orador espera que se respeten los compromisos contraídos en el marco del reciente acuerdo suscrito bajo los auspicios de la OIT y solicita a la OIT un seguimiento

Convenio núm. 1 [horas de trabajo (industria), 1919]
Convenio núm. 14 [descanso semanal (industria), 1921]
Convenio núm. 30 [horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930]
Convenio núm. 106 [descanso semanal (comercio y oficinas), 1957]
Haití (ratificaciones: 1952, 1952, 1952 y 1958)

estrecho y riguroso de la aplicación por Haití de los convenios ratificados relativos al tiempo de trabajo.

La miembro gubernamental de Bulgaria hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Serbia, la ex República Yugoslava de Macedonia y Noruega, tomó nota de la conveniencia de la discusión de este caso tras el debate sobre el Estudio General relativo a los instrumentos sobre el tiempo de trabajo. Las horas de trabajo y los períodos de descanso son elementos centrales de la relación de trabajo y tienen importantes consecuencias tanto para los trabajadores como para los empleadores. Haití es el principal beneficiario de asistencia para el desarrollo bilateral de la UE en América Latina y el Caribe. La oradora recordó el compromiso contraído por Haití en virtud del Acuerdo de Cotonú (el marco para la cooperación con la UE) de respetar la democracia, el Estado de derecho y los principios de derechos humanos. Tomó nota con gran preocupación de que la nueva ley deroga la mayoría de las disposiciones del Código del Trabajo que daban efecto a los convenios ratificados en materia de tiempo de trabajo, y no hace efectivas ciertas cuestiones importantes cubiertas por estos convenios, incluidos temas esenciales como el número máximo de horas de trabajo por día y el principio del descanso semanal. La oradora también expresó su preocupación por las observaciones de la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras del Sector Público y Privado (CTSP) en relación con el incumplimiento en la práctica de las disposiciones del Código del Trabajo relativas a las horas de trabajo y el descanso semanal, así como con la falta de medios de los servicios de la inspección del trabajo para tomar medidas efectivas contra las infracciones. La oradora instó al Gobierno a completar la reforma del Código del Trabajo en consulta con los interlocutores sociales y a garantizar que ésta se ajuste plenamente a los convenios de la OIT. También pidió al Gobierno que garantice en la práctica que los trabajadores gocen de la protección establecida en los convenios relativos al tiempo de trabajo y que tome las medidas necesarias a fin de llevar a cabo las inspecciones del trabajo para que dicha protección sea efectiva. Alentó encarecidamente al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la OIT y a cumplir con su obligación de presentación de memorias. La UE y sus Estados miembros seguirán apoyando a Haití en su empeño por cumplir los convenios de la OIT.

Un observador que representa a la Confederación Sindical Internacional (CSI) se refirió al Programa de Trabajo Decente por País, suscrito por el Gobierno de Haití, los empleadores, los trabajadores y la OIT en 2015, y cuyo primer resultado se centró en la reanudación del proceso de revisión del Código del Trabajo, que debía finalizarse el 31 de julio de 2015. En lugar de esto, se adoptó, en agosto de 2017, la ley relativa a la organización y reglamentación del trabajo con una duración de veinticuatro horas repartida en tres segmentos de ocho horas, una ley que viola los principios fundamentales en materia de trabajo y que pone en peligro la conformidad de la legislación nacional con las normas internacionales conexas. Una reglamentación estricta del tiempo de trabajo permite garantizar una vida decente, un equilibrio en la distribución del tiempo entre los espacios profesionales y privados, la preservación de la salud, la ausencia de trabajo forzoso y una remuneración acorde con los esfuerzos realizados. La adopción de la nueva Ley sobre el Tiempo de Trabajo representa, por tanto, un retroceso considerable y un desprecio de la labor realizada en el marco de la OIT y de los compromisos contraídos en términos de diálogo social y de tripartismo. Esta ley tiene un impacto considerable, especialmente para los trabajadores

más vulnerables. La negociación del tiempo de trabajo sobre una base individual y no colectiva abre las puertas, en la práctica, al fortalecimiento del poder ilimitado de los empleadores, a una mayor presión patronal en materia de aumento del tiempo de trabajo y a la imposición de sanciones a los trabajadores que no aceptan someterse a las necesidades de las empresas. La situación es aún más preocupante porque la inspección del trabajo no funciona, carece de capacidades o de medios, y algunas veces es corrupta. Además, la ley suprime la condición de que debe consultarse a las organizaciones sindicales representativas sobre las cuestiones relativas a las excepciones posibles en materia de duración del trabajo. Por lo tanto, la ley viola el principio del descanso semanal y reduce drásticamente el nivel de los salarios. El orador lamentó la actitud complaciente del Gobierno, que decidió unirse a los empleadores para violar los convenios internacionales, y que exige que el Estado haitiano respete los derechos fundamentales de los trabajadores y trabajadoras, especialmente reanudando el proceso de reforma del Código del Trabajo y respetando los acuerdos ya alcanzados a este respecto.

El miembro trabajador de la República Dominicana señaló que el manejo de las relaciones laborales en Haití se hace a expensas del respeto de importantes convenios de la OIT. Expresó que cuando hay alto desempleo y pobreza en un país se suele priorizar la creación de empleo en desmedro del trabajo decente, mientras el trabajo decente es fuente de superación de la pobreza. Indicó que cuando trabajadores en el sector de la maquila o en las zonas francas de exportación demandan una reforma laboral verdadera como la que está actualmente interrumpida en Haití, se considera que alejan la posibilidad de inversión extranjera en el país. En opinión del orador, una inversión que se basa en la pobreza de los trabajadores no tiene sentido y debe ser rechazada. Pidió al Gobierno que respete los convenios y continúe con las reformas laborales iniciadas, sin someterse a las reglas sobre condiciones laborales impuestas por las empresas que contrarían los convenios de la OIT.

La miembro trabajadora de Italia recordó que, después de haber obtenido la asistencia técnica de la OIT con miras a reformar el Código del Trabajo, Haití suscribió el Programa de Trabajo Decente por País 2015-2020 en el marco de las negociaciones tripartitas celebradas bajo los auspicios de la OIT. Si bien en dicho Programa se preveía que la revisión del Código del Trabajo debía finalizar en julio de 2015, el Gobierno prefirió adoptar la ley relativa a la organización y reglamentación del trabajo con una duración de veinticuatro horas repartida en tres segmentos de ocho horas que deroga una serie de artículos del Código del Trabajo, refuerza el poder de los empleadores y no reglamenta la horas extraordinarias. Esta ley, que vulnera todos los convenios de la OIT en materia de tiempo de trabajo, suprime la necesidad de consultar a las organizaciones sindicales representativas para tomar decisiones sobre el tiempo de trabajo y elimina el principio del descanso semanal. Además, la pérdida del 50 por ciento del incremento por realizar trabajo nocturno y, de forma más general, el aumento de la duración del tiempo de trabajo conducen a una reducción considerable de los salarios, lo que suma más aún en la pobreza a los trabajadores y sus familias. Si bien se han reforzado las capacidades de la inspección del trabajo en el marco de la asistencia técnica de la OIT, y las personas que la integran han recibido formación técnica, el mal funcionamiento del Ministerio de Asuntos Sociales y del Trabajo y la falta de medios la ponen en una situación de desventaja frente a los empleadores. La oradora denunció los incumplimientos del Gobierno por lo referente al respeto de los derechos fundamentales en el trabajo y el hecho de que éste no respeta sus compromisos relativos a

los convenios de la OIT. Pidió que se reactive el proceso de reforma del Código del Trabajo respetando totalmente el tripartismo.

Una observadora representante de IndustriALL Global Union señaló que para los trabajadores de la industria textil haitiana, las normas de la OIT sobre las horas de trabajo y la semana de trabajo de 48 horas son, lamentablemente, conceptos sin sentido. Se trabajan largas jornadas para sobrevivir debido a los míseros salarios percibidos. Cuando se pagan horas extraordinarias, las tasas establecidas casi siempre son inferiores a la tasa legal. El incumplimiento por el Gobierno de las normas internacionales y las leyes nacionales está dando a las fábricas y a los clientes internacionales vía libre para robar salarios y menoscabar las vidas de algunos de los trabajadores más pobres del mundo. La introducción de la nueva Ley sobre el Tiempo de Trabajo, que derogó las normas existentes sobre las horas extraordinarias, el descanso semanal, la tasa de remuneración por trabajar los domingos y las tasas por realizar trabajo nocturno, sólo empeora las cosas. En mayo de 2017, los trabajadores de 22 fábricas textiles se declararon en huelga para exigir unos salarios más altos. Docenas de dirigentes sindicales y sindicalistas aún deben ser reintegrados, e incluso figuran en listas negras, a pesar de las claras recomendaciones formuladas tras una investigación llevada a cabo por el programa *Better Work* de la OIT. Por último, el orador señaló que si no se pagan unos mejores salarios y no se respeta más a los trabajadores y los derechos sindicales, los convenios de la OIT sobre las horas de trabajo seguirán sin aplicarse y no habrá paz social duradera en la industria textil de Haití.

El miembro trabajador del Uruguay estimó que tratar el caso del cumplimiento por parte de Haití de los convenios sobre tiempo de trabajo desde un punto de vista técnico y pedirles a los trabajadores haitianos que se adapten a los nuevos tiempos es negar que se trata de una tragedia humanitaria. Opinó que la solución a los problemas reside en el diálogo social. Indicó que era necesario ayudar a Haití a retomar el camino del diálogo social con el objetivo de lograr el trabajo decente. Solicitó que se tratara el caso de Haití desde este enfoque.

El representante gubernamental tomó nota de las observaciones y recomendaciones formuladas en un espíritu constructivo durante la discusión. Reiteró la voluntad del Gobierno de respetar sus compromisos internacionales y de proseguir el diálogo en un marco tripartito. Al no haberse publicado el decreto de aplicación de la nueva ley, todavía es posible encontrar una solución consensuada. El acuerdo suscrito entre los interlocutores sociales en marzo de 2018 es un marco ideal para proseguir las discusiones. El orador solicitó la asistencia técnica de la OIT para acompañar este proceso.

Los miembros trabajadores encomiaron la voluntad del Gobierno de tomar medidas para poner su legislación relativa al tiempo de trabajo en conformidad con los convenios internacionales, y expresaron la esperanza de que esta voluntad se traduzca en acciones concretas en el terreno. Las cuestiones relativas al tiempo de trabajo son esenciales. Para hacer que su legislación y sus prácticas sean conformes con los convenios internacionales relativos al tiempo de trabajo, convendría que el Gobierno adopte las medidas siguientes. En primer lugar, garantizar que se consulte al conjunto de los interlocutores sociales representativos a fin de revisar la reglamentación relativa al tiempo de trabajo y de ponerla en conformidad con los Convenios núms. 1, 14, 30 y 106. Tras el acuerdo alcanzado en marzo de 2018 con los interlocutores sociales para reanudar el diálogo social, convendría que la consulta al conjunto de los interlocutores sociales tenga lugar en el marco de la interrumpida reforma

global del Código del Trabajo. Con ello, el Gobierno de Haití podrá cumplir su compromiso, contraído en el marco del Programa de Trabajo Decente por País 2015-2020, de finalizar esta reforma global. Los miembros trabajadores invitaron al Gobierno de Haití a reanudar este proceso en estrecha colaboración con la OIT. Convendría que el Gobierno, con el apoyo del conjunto de los interlocutores sociales, trabaje sobre una serie de puntos. Así, allí donde la legislación no incluya excepciones, convendrá aplicar y hacer respetar el principio de la jornada de trabajo de ocho horas y declarar ilegales las excepciones aplicadas en la práctica. Además, convendría introducir nuevamente una lista que limite los casos en los que se justifique la realización de horas extraordinarias, así como los límites a dicha realización. La desaparición en el Código del Trabajo de una mención explícita al principio del descanso mínimo semanal de veinticuatro horas consecutivas, preferentemente coincidentes con los domingos, y que se deberá conceder al mismo tiempo a todo el personal de un mismo establecimiento, constituye un incumplimiento de las obligaciones previstas por los convenios. Por tanto, convendría volver a introducir este principio en el Código del Trabajo. El Gobierno debe velar por prever, en la legislación y la práctica, que se consulte a los interlocutores sociales con respecto a todo proyecto de reforma relativo a esos elementos. Convendría eliminar la posibilidad contemplada en la legislación de que el trabajador y el empleador negocien a título individual las excepciones a la duración máxima de la jornada de trabajo. La negociación individual sobre temas tan importantes como el tiempo de trabajo es sumamente delicada teniendo en cuenta el carácter fundamentalmente asimétrico del contrato de trabajo, ya que el empleador puede ejercer su autoridad sobre el trabajador. La eficacia de los servicios de inspección es una condición sine qua non para que la legislación sobre el tiempo de trabajo se respete en la práctica. Convendría, por tanto, dotar a los servicios de inspección de personal y recursos materiales y financieros suficientes. También es esencial que los inspectores reciban una formación adecuada en lo relativo al tiempo de trabajo y a las normas internacionales. El Gobierno deberá respetar y hacer respetar la independencia de los servicios de inspección. Convendría igualmente conceder especial atención al respeto de la reglamentación sobre el tiempo de trabajo en el sector informal y en las zonas francas de exportación, donde está ocupada la gran mayoría de los trabajadores haitianos, en particular velando por que los servicios de inspección tengan competencia para controlar en los mismos la aplicación de la legislación. Este caso demuestra que, aunque un gobierno no presente memorias, eso no le permite escapar a los órganos de control de la OIT. Los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que someta sus memorias de conformidad con sus obligaciones constitucionales. Son inaceptables los casos indicados de violencia y de intimidación contra activistas sindicales. Los miembros trabajadores insistieron al Gobierno para que ponga fin a toda maniobra de intimidación de los representantes sindicales en Haití, agilice las investigaciones e imponga a los autores sanciones efectivas y disuasorias. Es importante que los sindicalistas puedan ejercer libremente sus actividades sin temor a represalias. Con el fin de poner en práctica todas estas recomendaciones, se exhorta al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT. En respuesta a la observación relativa al escaso número de ratificaciones de los convenios objeto de examen, supuestamente por la falta de flexibilidad de éstos, los miembros trabajadores señalaron que esto pone de relieve la necesidad de llevar a cabo una amplia campaña de ratificación de estos instrumentos adoptados de forma tripartita a fin de

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

Malasia – Malasia Peninsular (ratificación: 1957)

Sarawak (ratificación: 1964)

sensibilizar a los Estados Miembros respecto de los principios recogidos en estas normas, y de que esos instrumentos permitan cierta flexibilidad.

Los miembros empleadores declararon que está claro que Haití no es inmune a las realidades de un mundo laboral cambiante, que requiere unas medidas reguladoras más modernas, flexibles y reactivas. Querían dejar claro que, lejos de alentar al Gobierno a no dar cumplimiento a los convenios ratificados, Haití debe cumplir todas las obligaciones internacionales contraídas voluntariamente. Destacaron que la única manera de que un gobierno eluda el cumplimiento de un convenio ratificado es denunciar el convenio cuando se abre la vía de la denuncia. Instaron al Gobierno a que siga con el proceso de reformas, en colaboración con los interlocutores sociales y con la orientación de la OIT, a fin de cumplir sus obligaciones en virtud de los convenios ratificados. Por último, instaron al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT para rectificar la situación de grave incumplimiento de sus obligaciones de presentación de memorias.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información suministrada por el representante gubernamental y del debate que se celebró a continuación. La Comisión expresó su preocupación por una serie de disposiciones de la Ley sobre el Tiempo de Trabajo, de 2017, que no están de conformidad con los convenios ratificados sobre el tiempo de trabajo. La Comisión tomó nota de que no se ha publicado el decreto de aplicación de la nueva ley y de que el Código del Trabajo continúa aplicándose. La Comisión lamentó tomar nota de que no se ha finalizado la reforma integral del Código del Trabajo.

Teniendo en cuenta la información proporcionada por el Gobierno y la discusión del caso que tuvo lugar a continuación, la Comisión instó al Gobierno a que:

- revise, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, la conformidad del Código del Trabajo y de la Ley sobre el Tiempo de Trabajo con los convenios de la OIT sobre el tiempo de trabajo que han sido ratificados;
- fortalezca la inspección del trabajo y otros mecanismos de control del cumplimiento pertinentes para velar por que los trabajadores se benefician de la protección que brindan los convenios, e
- informe a la Comisión de Expertos sobre estas medidas.

La Comisión insta al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT para abordar estas cuestiones. Asimismo, la Comisión exhorta al Gobierno a que transmita sin demora a la Comisión de Expertos todas las memorias debidas, y a que presente a la siguiente reunión de la Comisión de Expertos, en noviembre de 2018, una memoria detallada sobre las medidas adoptadas para aplicar estas conclusiones.

La representante gubernamental declaró que la delegación de su país ha tomado buena nota de las discusiones y de las conclusiones adoptadas por la Comisión de la Conferencia y comparte la opinión de la Comisión de Expertos formulada en su Estudio General según la cual «la cantidad de horas trabajadas y la forma en que estas se distribuyen no solo afectan a la calidad del trabajo sino también a la vida fuera del lugar de trabajo. Las horas de trabajo y la organización del trabajo pueden tener graves consecuencias para la salud física y mental y el bienestar de los trabajadores, así como para su seguridad en el trabajo y durante los trayectos de la casa al trabajo y viceversa, y para sus ingresos». Los convenios ratificados por Haití forman parte del corpus jurídico interno de conformidad con el artículo 276-2 de la Constitución haitiana, y por lo tanto están por encima de la legislación nacional en la jerarquía normativa y pueden invocarse sin reserva ante los tribunales. En seguimiento de las observaciones de la Comisión de Expertos acerca de la aplicación de la Ley sobre el Tiempo de

Trabajo, de 2017, el Estado de Haití prevé celebrar consultas tripartitas para detectar y abordar las principales dificultades encontradas a la hora de aplicar la Ley, y adoptar ordenanzas o medidas reglamentarias en las que se indique el ámbito de aplicación correspondiente. Por otra parte, el Gobierno es consciente del retraso en la finalización del proceso de reforma de Código del Trabajo; las discusiones se entablaron en la oficina del Primer Ministro y proseguirán en un marco tripartito, con arreglo al Acuerdo de San José, de 21 de marzo de 2018, y a las recomendaciones de la Oficina.

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

MALASIA – MALASIA PENINSULAR (ratificación: 1957)

SARAWAK (ratificación: 1964)

Un representante gubernamental indicó que el Gobierno ha tomado nota de las preocupaciones expresadas por la Comisión en 2017, así como de las conclusiones de la Comisión en la que le pide que restablezca la igualdad de trato haciendo extensiva la cobertura del Régimen de la Seguridad Social de los Empleados (ESS) a los trabajadores extranjeros. De hecho, el Gobierno ha acordado extender la protección del ESS, labor que incumbirá a la Organización de la Seguridad Social (SOCSO), a los trabajadores extranjeros, y el año pasado realizó grandes esfuerzos a tal efecto. Sin embargo, dicho proceso debe llevarse a cabo de una manera justa y a un ritmo que resulte conveniente tanto a los empleadores como a los trabajadores, así como a los paneles de seguros, al proveedor de sistemas y a la SOCSO. Se necesita cierto tiempo para asegurar una transición sin contratiempos de los trabajadores extranjeros al ESS; para el establecimiento de mecanismos de aplicación, bases de datos y hojas de ruta, y para la organización de reuniones de colaboración con las partes interesadas y los interlocutores sociales a fin de dar cabida al cambio. El año pasado, el Gobierno adoptó varias medidas para fortalecer y mejorar el Régimen de Indemnización de los Trabajadores (WCS) con el objetivo de poner fin al mismo durante un período de transición de tres años como máximo. Este período de transición es necesario habida cuenta de tres factores principales. En primer lugar, sólo se ha encomendado recientemente a la SOCSO el establecimiento del Sistema de Seguro de Empleo, y la SOCSO necesita cierto tiempo para que los fondos sean sostenibles y para que los asuntos administrativos relacionados con el Sistema de Seguro de Empleo funcionen correctamente. Además, deberán introducirse algunas modificaciones a la Ley de Seguridad Social existente. En segundo lugar, existen obligaciones contractuales con los paneles de seguros y el proveedor de sistemas del régimen de indemnización electrónica. Por último, debe concederse a los empleadores tiempo suficiente para adaptarse a los cambios que tendrán lugar al pasar del WCS al ESS. A la luz de los recientes cambios producidos en el Gobierno, dicho plan de transición se someterá a la administración para su examen y aprobación. El Gobierno está dispuesto a adoptar medidas inmediatas, que incluyan más deliberaciones y una mayor colaboración con los interlocutores sociales. No debería dejarse a ningún trabajador extranjero sin cobertura para las lesiones tanto profesionales como no profesionales. Incumbe a los Estados proteger los derechos de los trabajadores extranjeros y prevenir todas las formas de discriminación, pero debería tomarse nota que el acceso a la atención de salud siempre ha estado a disposición de todos los trabajadores, con independencia de su situación. El Gobierno apoya plenamente los principios de igualdad de trato y está comprometido a dar curso a la solicitud de la Comisión para asegurar el acceso de los trabajadores extranjeros a la indemnización por

accidente. El Gobierno ya ha recurrido a la asistencia técnica de la OIT y está dispuesto a estrechar la colaboración una vez que el nuevo Gobierno lo solicite y apruebe. Se entablarán discusiones y se solicitará asistencia técnica a la Oficina sobre la cuestión objeto de examen, con miras a establecer mecanismos apropiados para superar cualquier problema que pueda surgir.

Los miembros trabajadores mencionaron que los mecanismos de control de la OIT llevan más de dos decenios abordando el persistente problema de la igualdad de trato de los trabajadores migrantes, en particular con respecto a los accidentes del trabajo. Desde 1993, la Comisión de Expertos examina la cuestión de que los trabajadores extranjeros empleados en Malasia por un período de hasta cinco años sean transferidos del ESS, que prevé pagos periódicos a las víctimas de accidentes del trabajo, al WCS, que sólo garantiza el pago de una suma global de una cuantía considerablemente inferior. Reducir la protección que se brinda a los trabajadores migrantes contraviene claramente lo dispuesto en el artículo 1 del Convenio, que obliga a los Estados que lo han ratificado a conceder a los trabajadores migrantes que fueren víctimas de accidentes del trabajo ocurridos en su territorio, o a sus derechohabientes, el mismo trato que otorgue a sus propios nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo. La Comisión ha discutido este caso en múltiples ocasiones, requiriendo la extensión de la cobertura del ESS a los trabajadores migrantes y la elaboración, en consulta con los interlocutores sociales, de una legislación que garantice la eliminación de las prácticas de discriminación entre trabajadores migrantes y trabajadores nacionales. También señaló con gran pesar que el Gobierno no ha tomado medidas para poner en práctica las conclusiones de la Comisión, ni ha respondido a la solicitud expresa de la Comisión de Expertos de presentar una memoria detallada sobre la aplicación del Convenio. Durante muchos años, millones de migrantes se han visto afectados por este trato discriminatorio, a pesar de que han colmado la considerable escasez de mano de obra poco calificada en sectores económicos clave. Se estima que entre el 20 y el 30 por ciento de la fuerza de trabajo del país está constituida por trabajadores migrantes provenientes de diferentes países, como Indonesia, Myanmar, Viet Nam, Filipinas, Tailandia, Camboya y la República Democrática Popular Lao. Además de los 2 millones de trabajadores migrantes legalmente registrados, también hay varios millones de trabajadores migrantes indocumentados. Se estima que entre 1 y 4 millones de trabajadores migrantes indocumentados contratados en los trabajos más peligrosos no tienen derecho a recibir ninguna indemnización. Aproximadamente un tercio de los trabajadores de los sectores agrícola, manufacturero y de la construcción son trabajadores migrantes, los cuales constituyen el 70 por ciento de los trabajadores del sector agrícola. Aunque estas industrias han aportado 297 000 millones de ringgits (63 000 millones de euros), o el 35,7 por ciento de PIB de Malasia en 2014, la tasa de accidentes del trabajo en estos sectores es sumamente elevada. Según datos oficiales, entre enero y octubre de 2017, el Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo registró 1 645 accidentes en el lugar de trabajo que causaron incapacidad permanente o temporal, y 46 accidentes mortales sólo en el sector manufacturero. En el mismo período, 63 trabajadores perdieron la vida en el sector de la construcción y 18 trabajadores en el sector agrícola. Dado que las estadísticas oficiales sólo tienen en cuenta los accidentes investigados, se estima que el número real de accidentes del trabajo es incluso mayor. A pesar de estas terribles cifras y de la enorme contribución de los trabajadores migrantes al crecimiento económico y al desarrollo de Malasia a lo largo de los años, el Gobierno sigue denegando un trato igual y equitativo a los trabajado-

res migrantes. Si en virtud del ESS un trabajador con lesiones permanentes tiene derecho a una prestación periódica en metálico equivalente al 90 por ciento de su «salario diario medio supuesto» (artículo 22, b) y cuarto anexo de la Ley de Seguridad Social), los trabajadores migrantes con lesiones permanentes que se encuentran en la misma situación sólo tienen derecho al pago de una suma única global de tan sólo 62 meses de salario o 23 000 ringgits (aproximadamente 4 900 euros), con arreglo a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Indemnización de los Trabajadores (WCA). El pago de una suma global en lugar de pagos periódicos representa de por sí una diferenciación en la calidad de la protección brindada, como muestran las pruebas globales existentes. Además, el nivel del pago de una suma global efectuado a los trabajadores migrantes es una mera fracción de la cuantía a la que tienen derecho los trabajadores malasios que se encuentran exactamente en la misma situación. Una simulación actuarial realizada por la OIT estimó que un trabajador nacional tiene derecho a percibir un total de 425 000 ringgits, con pagos periódicos calculados como una suma global. Según dicha simulación, los trabajadores migrantes tienen derecho a unos 23 000 ringgits, lo que significa que sólo pueden beneficiarse del 5,4 por ciento de las prestaciones a las que pueden acceder los trabajadores malasios. Este nivel de discriminación entre trabajadores en el siglo XXI es, como poco, impactante y lamentable.

Con respecto a la atención de salud, los trabajadores malasios tienen derecho a un tratamiento gratuito de las lesiones en cualquier clínica u hospital público, corriendo los gastos médicos a cargo del fondo del ESS. En el marco del WCS, el empleador asume los gastos médicos por lesiones profesionales, lo cual expone a los trabajadores migrantes a posibles abusos, ya que los empleadores pueden negarse a pagar el tratamiento necesario. Además, los trabajadores migrantes sólo pueden reclamar la devolución de los gastos médicos después de haberse recuperado totalmente e, incluso entonces, suelen tardar varios meses en ser reembolsados, lo cual los deja, entre tanto, sin medios de subsistencia. Los trabajadores migrantes indocumentados corren el riesgo de ser detenidos mientras tratan de acceder al tratamiento médico. Además, un trabajador nacional que sufre una lesión en el lugar de trabajo que le ocasiona una incapacidad temporal para trabajar de al menos cuatro días tiene derecho a unas prestaciones por discapacidad temporal equivalentes al 80 por ciento de su salario. Los trabajadores migrantes incapacitados temporalmente debido a una lesión en el lugar de trabajo, sólo tienen derecho a pagos quincenales equivalentes a un tercio de su salario mensual. Cabe señalar que los trabajadores migrantes están sujetos a otras formas de trato desigual. Como señaló la Comisión en 2016 en su examen de la aplicación en el país del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), los trabajadores migrantes siguen enfrentándose a algunos obstáculos prácticos para la negociación colectiva, en particular a causa de la inseguridad de los contratos de trabajo y a la vulnerabilidad debida a la discriminación antisindical. Además, los 300 000 o 400 000 trabajadores migrantes que están empleados en Malasia siguen sin gozar de la protección laboral básica reconocida por la legislación nacional y se enfrentan a condiciones de trabajo abusivas, registrándose incluso casos de trabajo forzoso. El Gobierno ha adoptado medidas severas en lo que respecta a los trabajadores migrantes indocumentados. En julio de 2017 las autoridades de Malasia arrestaron a más de 3 300 de esos trabajadores que no se habían registrado para obtener una tarjeta de cumplimiento (*E-card* o *Enforcement Card*). Por miedo a ser detenidos y deportados, muchos trabajadores migrantes se han escondido, lo que limita enormemente su acceso a la protección que se brinda a los tra-

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

Malasia – Malasia Peninsular (ratificación: 1957)

Sarawak (ratificación: 1964)

bajadores. Los miembros trabajadores expresaron su profunda preocupación por la situación de los trabajadores migrantes, que constituyen una buena parte de la población activa del país. A pesar de numerosos debates entablados en la Comisión y del asesoramiento técnico prestado por la OIT, hasta la fecha no se han materializado las medidas anunciadas por el Gobierno en sus declaraciones. Instaron con la mayor insistencia al Gobierno a que ponga su legislación y las instituciones de la seguridad social en conformidad con el Convenio y a que garantice efectiva y rápidamente la igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales con respecto a las lesiones profesionales. En tanto que parte en el Acuerdo Amplio y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP), Malasia tiene la obligación de emprender reformas legislativas para eliminar todas sus disposiciones discriminatorias. El nuevo Gobierno ha renovado el compromiso de Malasia de llevar a cabo esas reformas necesarias. Los miembros trabajadores confiaron en que el Gobierno honre plenamente sus compromisos adoptando medidas rápidas y concretas para eliminar todas las formas de discriminación contra los trabajadores migrantes.

Los miembros empleadores mencionaron que la Comisión de Expertos ha formulado numerosas observaciones durante varios años. Además de las cuestiones técnicas planteadas por los miembros trabajadores, es importante tener en cuenta el contexto de la situación. Malasia está compuesta de 13 estados federales y 3 territorios federales, divididos en dos regiones. La gobernanza del Estado se divide entre los gobiernos federal y estatal, mientras que la administración directa de los territorios federales incumbe al gobierno federal. Cabe señalar en particular que los Estados de Malasia Oriental (Sabah y Sarawak) tienen políticas y controles de inmigración independientes, y una condición de residencia particular. Se requieren visados para viajar entre dos estados o entre cualquier estado y Malasia Peninsular, lo que plantea una serie de problemas, también en términos de administración de los regímenes a nivel nacional. La situación que condujo a la discusión del caso comenzó en 1993, cuando se transfirió a los trabajadores extranjeros del ESS, que preveía pagos periódicos a las víctimas de accidentes del trabajo, al WCS, que sólo garantiza el pago de una suma global en concepto de indemnización por accidentes del trabajo. Con el transcurso de los años, los órganos de control han expresado su preocupación por las diferencias que existen en dichos regímenes, las cuales han sido señaladas por los trabajadores. Debe acogerse con agrado la intención del Gobierno de llevar a cabo reformas y armonizar o volver a armonizar las disposiciones aplicables a los trabajadores extranjeros con el régimen existente para los trabajadores nacionales. Sin embargo, los miembros empleadores también tomaron nota de que, ya en 2011, el Gobierno indicó que un comité técnico dentro del Ministerio de Recursos Humanos integrado por todas las partes interesadas consideró las tres opciones siguientes: 1) la extensión del ESS para cubrir a los trabajadores extranjeros; 2) la creación de un régimen especial para trabajadores extranjeros en el ESS, y 3) la elevación del nivel de las prestaciones del WCS a un nivel equivalente a las del ESS. Esta no es la primera vez que el Gobierno proporciona información en la misma línea, y hasta el momento no se prevé ninguna acción concreta. Cabe señalar que el Gobierno ha expresado su voluntad y compromiso para abordar la situación ante la presente Comisión.

Los miembros empleadores eran conscientes de que introducir estos cambios es más fácil en la teoría que en la práctica, habida cuenta de los retos que se plantean. En el ESS, se exige a los trabajadores que coticen un mínimo de 24 meses antes de que ellos o su familia puedan recibir ninguna prestación de este régimen en caso de accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales. Los trabajadores

extranjeros a menudo no llevan suficiente tiempo en el país para poder acceder a dichas prestaciones, mientras que en el marco del WCS están cubiertos inmediatamente en caso de accidentes del trabajo o de enfermedades profesionales. Si bien existen diferencias en términos de indemnización monetaria tal como indican los trabajadores, también deben tomarse en consideración otros componentes. Dado que a los trabajadores extranjeros se les suele contratar por menos de 24 meses, es evidente que el ESS no es adecuado para ellos, al menos en su forma actual. Teniendo en cuenta el gran número de trabajadores migrantes interesados y la alta tasa de accidentes registrada entre ellos, lograr el objetivo de la equidad requiere conciliar tres factores principales: en primer lugar, las dificultades administrativas y prácticas que han obstaculizado la igualdad de trato de los trabajadores migrantes, entre las que se cuenta que éstos suelen estar en Malasia para realizar un trabajo vinculado con un proyecto concreto, por lo general menos de 24 meses. Asimismo, si quedan incapacitados como consecuencia de un accidente del trabajo, se les suele repatriar, por lo que el pago de una indemnización resulta difícil por motivos administrativos. En segundo lugar, se plantea la cuestión de si el Convenio exige o no la igualdad de trato absoluta. Lo que realmente exige el Convenio es que los trabajadores deben recibir el mismo trato, lo que a menudo no es posible por razones prácticas. Esto plantea la cuestión de una interpretación más general, por ejemplo, si el trato de igual valor es exactamente tan aceptable como el mismo trato. En tercer lugar, independientemente de la interpretación elegida, y dado que el ESS es difícil de aplicar a los trabajadores que no se encuentran en el país durante el período mínimo de tiempo requerido, es esencial determinar la equivalencia actuarial del pago de una suma global a los trabajadores migrantes previsto en el WCS con el valor de los pagos periódicos. La comparación entre el valor de los pagos periódicos y el del pago de una suma global es una cuestión particularmente delicada y técnica. Dependiendo de la respuesta, es posible que el WCS se considere una manera válida de gestionar las prestaciones por accidentes del trabajo y por invalidez para los trabajadores extranjeros en Malasia. Esto puede requerir el ajuste del pago. Sin embargo, la cuantía de la prestación no es la única consideración; también es importante la cobertura. El ESS se aplica únicamente a los accidentes del trabajo (incluidos los ocurridos en el desplazamiento entre el hogar y el trabajo) que se traducen en al menos cuatro días de licencia por enfermedad, mientras que el WCS no contempla restricciones de este tipo. En lo que respecta a la cobertura, se considera que el WCS es más favorable a los trabajadores extranjeros que el ESS a los nacionales. Otros Estados Miembros con jurisdicciones federales/estatales se enfrentan a retos análogos. Éste es sin duda el motivo por el que algunos de estos Estados no ratifican los convenios a menos que sus leyes federales exijan el cumplimiento por los Estados. Sin embargo, ya que puede considerarse que no entra dentro del mandato de la Comisión pedir que un Estado Miembro cambie sus estatutos, debería reconocerse que es improbable que una solución a este problema sea aplicar el sistema nacional directamente a los trabajadores migrantes. En su lugar, debería hallarse una solución híbrida para alcanzar un resultado sostenible, teniendo en cuenta los retos prácticos que se plantean. Como conclusión, la Comisión debería reconocer el compromiso del Gobierno de realizar progresos en lo que respecta a esta cuestión, y el compromiso con el valor de la equivalencia. El Gobierno debería elaborar planes y establecer procesos a la mayor brevedad que indiquen cómo pretende realizar progresos.

El miembro trabajador de Malasia declaró que Malasia es un país importante de destino para los trabajadores migrantes de Asia. Hay aproximadamente 2 millones de trabaja-

dores migrantes regularizados, aunque se estima que existen unos 4 millones de trabajadores migrantes en situación irregular, sin que se disponga todavía de cifras precisas respecto a estos últimos. La Comisión examinó este caso por primera vez en 1996, después de que los trabajadores migrantes empeoraran sus coberturas sociales al pasar del ESS al WCS, en 1993. La indemnización por accidente del trabajo pagada a los trabajadores migrantes ha seguido siendo abiertamente desigual. Por ejemplo, en el marco del ESS, los trabajadores nacionales reciben indemnizaciones en caso de discapacidad temporal y de invalidez permanente. Además, se benefician de prestaciones adicionales como las prestaciones médicas, la indemnización por necesidad de asistencia constante de una tercera persona, la rehabilitación profesional, y prestaciones por personas a cargo por gastos de sepelio o de educación. Por otra parte, los trabajadores migrantes tienen derecho a un pago único en virtud de un régimen de seguros que corresponde a una póliza que los empleadores deben costear, aunque dicho pago está condicionado a que procedan de este modo. En caso de accidente mortal o de discapacidad permanente sufridos durante sus horas de trabajo, las prestaciones que reciben oscilan únicamente entre 2 500 y 6 281 dólares de los Estados Unidos. Los trabajadores migrantes también tienen derecho a exiguas sumas por tratamiento médico y a aproximadamente 1 206 dólares de los Estados Unidos por repatriación y gastos de sepelio. Si los trabajadores migrantes tienen algún accidente fuera de sus horas de trabajo, deben acreditar discapacidad permanente para obtener una prestación de un seguro que cubra supuestamente su pérdida de salario, una indemnización, el costo del tratamiento y la repatriación. Los trabajadores migrantes de Malasia son empleados con frecuencia en trabajos peligrosos sin facilitarles equipo de protección o formación suficientes, y suelen vivir en condiciones penosas. Se ha documentado una elevada incidencia de accidentes en el trabajo y en el desplazamiento del hogar al trabajo, y los sectores en los que se ha registrado el número más elevado de lesiones y muertes son la manufactura, la construcción y la agricultura, todos ellos sectores donde predominan los trabajadores migrantes como mano de obra. En 2018, la muerte de tres trabajadores migrantes llamó la atención de los medios de comunicación. Entre ellos, Adelina, una muchacha de 28 años de edad, falleció, en febrero de 2018, en Taman Kota Permai Bukit Mertajam, como consecuencia de abusos. El informe forense reveló que la víctima había muerto por insuficiencias en varios órganos, y la policía no descartó la posibilidad de que, además de haber sido maltratada y golpeada, se hubiera desatendido la salud de la trabajadora doméstica, entre otros motivos a causa de una alimentación y un alojamiento deficientes durante un par de meses. Su familia recibió una suma por una cuantía equivalente a tres años de salario atrasado y una indemnización que incluyó los costos de repatriación y gastos de sepelio. Además, un trabajador migrante indio documentado, Sr. Lathif, de 22 años de edad, que trabajaba en Malasia desde enero de 2018, sufrió un accidente mientras trabajaba en una plantación de aceite de palma al volcar un tractor y quedar atrapado debajo. Falleció en mayo de 2018 como consecuencia de las graves lesiones que sufrió. Todavía no se ha pagado a la familia la escasa indemnización que se le debe. Además, Haironnissa, una trabajadora migrante indonesia falleció a causa de unas fiebres altas contraídas mientras trabajaba. El médico del equipo clínico que la atendió se negó a transferirla a un hospital para que siguiera su tratamiento. Su supervisor y su jefe de servicio tampoco la ayudaron, y la mujer murió después de que sus padres se la llevaran de vuelta a Indonesia. Hay un proceso pendiente para que se investigue a la empresa. Desde enero de 2018, el Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC) ha tenido noticia de

42 casos relativos a enfermedades profesionales de trabajadores migrantes. El 60 por ciento de estos trabajadores han sido objeto de una reducción de sus salarios, no han podido acceder con facilidad a tratamiento médico y no pueden trabajar. No se han adoptado medidas para aplicar los objetivos del Undécimo Plan de Malasia (2016-2020), a saber: 1) elaborar y aplicar una política integral de inmigración y empleo para los trabajadores migrantes; 2) colaborar con los mandantes tripartitos, y 3) proporcionar a la Comisión de Expertos la memoria detallada que se solicitó en 2011 y 2017. Ésta es la quinta vez desde 1996 en que la Comisión examina el incumplimiento del Convenio por el Gobierno. Mientras esta cuestión sigue pendiente, peligra la vida, la integridad física y la seguridad de los trabajadores migrantes. Tras 60 años en el poder, el antiguo Gobierno ha sido sustituido. El nuevo Gobierno debería subsanar los errores cometidos y restaurar sin demora la igualdad de trato de los trabajadores migrantes, de conformidad con el Convenio y siguiendo las recomendaciones de la Comisión de Expertos.

El miembro empleador de Malasia tomó nota de que, en la actualidad, los trabajadores extranjeros en Malasia están asegurados en el marco del WCS, establecido en virtud de la WCA. Este régimen ha venido funcionando bien, ya que proporciona a los trabajadores numerosas prestaciones, como el pago de una suma global en caso de lesión o de muerte, pagos por lesiones sufridas en el lugar de trabajo y un pago por repatriar el cadáver al país de origen en caso de fallecimiento. De igual modo, el Ministerio del Trabajo está facultado para evaluar con rapidez las reclamaciones de indemnización de los trabajadores, recibir los pagos de la respectiva empresa de seguros y efectuar el desembolso de las indemnizaciones a las personas a cargo de los trabajadores fallecidos. Por último, la prima de seguro en el marco del WCS, que oscila entre los 68 y los 72 ringgits por trabajador y año, corre totalmente a cargo de los empleadores. Más concretamente, los tipos de prestaciones y de indemnización en el marco del WCS son los siguientes: 1) en el caso de discapacidad temporal: pagas quincenales de hasta 165 ringgits durante un período de cinco años; 2) en el caso de discapacidad total permanente: pagos por una cuantía equivalente al salario durante 60 meses, o 23 000 ringgits (la que sea inferior de las dos); si hay necesidad de asistencia personal constante, se añadirá otro 25 por ciento a la indemnización; 3) en el caso de discapacidad parcial permanente: un porcentaje de 23 000 ringgits según el grado de discapacidad física o de pérdida de capacidad de ingresos; 4) en el caso de fallecimiento ocurrido durante el trabajo o en el desplazamiento del hogar al trabajo: pagos por una cuantía equivalente al salario durante 60 meses o 18 000 ringgits (la que sea inferior de las dos); 5) en el caso de fallecimiento o de discapacidad total permanente: 23 000 ringgits, y 6) gastos de repatriación por fallecimiento o discapacidad total permanente: 4 800 ringgits. Teniendo en cuenta esas prestaciones y la cobertura por accidentes, resulta irónico que la Comisión haya insistido en múltiples ocasiones en proteger a los trabajadores cubiertos por la SOCSO sin examinar si esto redundaría realmente en beneficio de los trabajadores extranjeros. Por ejemplo, la cobertura del régimen de accidentes del trabajo se limita a las lesiones profesionales en el lugar de trabajo que incluyen las lesiones en los desplazamientos del hogar al trabajo, las cuales deben cumplir el criterio de que la licencia por enfermedad derivada de una lesión profesional ha de ser de al menos cuatro días de no disponibilidad para el trabajo, frente al régimen del WCS, que contempla 24 horas para la cobertura. En vista de lo anterior, si bien el examen de la Comisión se basa en cuestiones técnicas de igualdad de trato, debe comprenderse que poner a los trabajadores bajo la cobertura de la SOCSO va en de-

trimento de ellos. La insistencia de la Comisión en examinar el presente caso hará que, a la postre, los trabajadores extranjeros estén cubiertos por el régimen de accidentes del trabajo aplicable únicamente a las lesiones profesionales en el lugar de trabajo, y no por el WCS, que prevé 24 horas para la cobertura con la lista de prestaciones antes enumeradas que sin duda son superiores y más beneficiosas que las prestaciones al amparo del régimen de accidentes del trabajo de la SOCSO.

La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Montenegro, Bosnia y Herzegovina, y de los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y del Espacio Económico Europeo, declaró que el Acuerdo de Asociación y Cooperación UE-Malasia concluido hace dos años ha fortalecido la cooperación bilateral con la UE y abarca una gran variedad de ámbitos, incluidos los derechos humanos y la cooperación sectorial en lo que respecta al trabajo y al empleo. Sin embargo, es sumamente lamentable que el caso ya se discutiera el año anterior en la Comisión y que el trato discriminatorio de los trabajadores extranjeros sea una cuestión de larga data que persiste desde 1993, a pesar de los reiterados llamamientos de la Comisión para poner fin a esta práctica. Dado que el Gobierno no ha presentado la memoria detallada solicitada por la Comisión, la oradora se vio obligada a reiterar los mismos comentarios del año anterior: los trabajadores migrantes aportan muchas calificaciones necesarias y realizan contribuciones valiosas al desarrollo económico y social de Malasia y, con frecuencia, desempeñan trabajos considerados indeseables por los nacionales. No obstante, su contribución no suele estar plenamente reconocida, y siguen siendo vulnerables a las condiciones precarias, las prácticas abusivas o el trato desigual, entre otras cosas, a un mayor riesgo de accidente y a problemas de salud. Por consiguiente, la oradora instó al Gobierno a que adopte medidas urgentes para extender el régimen de seguridad social de los trabajadores nacionales a los trabajadores extranjeros, para poner fin a tales prácticas discriminatorias y garantizar la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros, en particular con respecto a la indemnización por accidentes del trabajo. Por último, la oradora reiteró el compromiso de la UE con una colaboración constructiva y la creación de alianzas con Malasia.

El miembro gubernamental de Tailandia, hablando en nombre de los Estados Miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), acogió con satisfacción los progresos realizados por el Gobierno y su buena voluntad para extender el régimen de seguridad social a los trabajadores extranjeros, así como las pocas acciones emprendidas para realizar progresos. Debería alentarse al Gobierno a proseguir sus esfuerzos para cumplir el Convenio, especialmente para garantizar la igualdad de trato de los trabajadores extranjeros respecto de la indemnización por accidentes. La Comisión debería considerar los esfuerzos desplegados por el Gobierno.

La miembro trabajadora de los Estados Unidos recordó que en Malasia existen dos sistemas distintos de indemnización de los trabajadores: uno para los malasios y otro para los trabajadores migrantes registrados. Los trabajadores migrantes que no están registrados no tienen ningún tipo de cobertura de indemnización por accidentes, aunque superan en número a los trabajadores migrantes registrados en una proporción aproximada de dos a uno. Si se adopta una actitud sarcástica al respecto, se puede decir que en realidad existen tres sistemas en Malasia: el ESS, el WCS y nada en absoluto. Los empleadores no tienen ninguna obligación de rendir cuentas cuando compran el seguro de indemnización de los trabajadores: si un empleador no compra ningún seguro o compra un seguro inadecuado o un seguro con exclusiones (por ejemplo, para lesiones que

se producen sin el equipo de protección adecuado), el único que se ve perjudicado es el trabajador que se lesiona. Además, el registro de los trabajadores migrantes está vinculado con empleadores específicos. Si un trabajador se lesiona mientras trabaja para otro empleador, no sólo no volverá a beneficiarse de la cobertura del WCS, sino que además correrá el riesgo de ser detenido en caso de que busque atención médica, y de ser deportado. El WCS establece un límite máximo para los pagos de sumas globales, que los empleadores utilizan indebidamente. Por ejemplo, un trabajador nepalés del sector de la construcción tuvo un accidente en el lugar de trabajo a raíz del cual perdió cuatro dedos. Los gastos médicos ascendieron a más de 25 000 ringgits, que la póliza de seguro cubrió. Su empleador no sólo utilizó la totalidad del pago de la suma global para pagar dichos gastos, sino que además ahora está cobrando al trabajador los gastos superiores al valor de la póliza. El trabajador de hecho estaba pagando los gastos médicos en lugar de ser indemnizado por ellos. Lamentablemente, en el marco del WCS, se trata de uno de los casos hipotéticos «más optimistas», ya que el empleador de ese trabajador adquirió una póliza de seguro por el monto máximo. Debido a la ausencia de inspecciones del trabajo, no hay ninguna forma de exigir que los empleadores rindan cuentas por el cumplimiento de las garantías mínimas establecidas en la WCA, que ya viola de por sí el Convenio y no cubre dos tercios de la mano de obra migrante del país. Tampoco hay forma de que los trabajadores puedan presentar quejas por recibir un seguro inadecuado y, en particular, de que lo puedan hacer sin temor a sufrir represalias. La existencia de dos sistemas de indemnización por accidentes para los nacionales y para los trabajadores migrantes no sólo es una discriminación patente y una violación del Convenio, sino que además permite explotar a dichos trabajadores. La WCA es un medio legal para negarse a hacerse cargo de los trabajadores que se lesionan en el trabajo y más bien resulta conveniente para eludir las obligaciones una vez se paga la suma global. Éste es el tipo de explotación que se procura eliminar en el marco del Convenio.

El miembro trabajador de Singapur señaló que, si bien las leyes no discriminan explícitamente a los trabajadores migrantes, en la práctica, sus derechos no están plenamente protegidos debido a la inacción del Gobierno. Cabe citar varios ejemplos al respecto. En primer lugar, de conformidad con la Ley sobre el Fondo de Previsión de los Empleados, de 1991 (Ley núm. 452), las cotizaciones al mencionado Fondo son obligatorias, mientras que para los trabajadores migrantes son voluntarias. Además, únicamente se puede retirar el dinero ahorrado de los trabajadores en caso de muerte, de incapacidad física o mental, o si éstos regresan a su país de origen. En segundo lugar, con arreglo a la Ley de Sindicatos, de 1959 (Ley núm. 262), los trabajadores malasios pueden organizarse y constituir sindicatos, mientras que los trabajadores migrantes sólo pueden ejercer este derecho si sus empleadores no se oponen a ello. Además, el Ministerio del Interior ha impuesto una prohibición absoluta a dichos trabajadores que no les permite afiliarse a ningún tipo de asociación. En tercer lugar, en virtud de la Ley sobre el Empleo, de 1955, todos los trabajadores deben tener un contrato de trabajo en el que se indique claramente el nombre del empleador. Sin embargo, los trabajadores migrantes se ven afectados por la falta de contratos de trabajo, o de contratos con condiciones menos favorables que son pactadas antes de dejar su país de origen. Algunos empleadores no renuevan el permiso de los trabajadores, lo que da lugar a que los migrantes pierdan su condición legal. Asimismo, los trabajadores migrantes se enfrentan a problemas relacionados con el derecho de negociación colectiva, el impago de los salarios, los despidos improcedentes y la falta de equipo de protección en el lugar

de trabajo. El orador mencionó una queja pendiente de solución que se había presentado ante una dirección regional de trabajo, la cual se refería a un trabajador nepalés que se había lesionado, no había recibido ningún salario durante su período de licencia por motivos médicos y había tenido que pagar sus gastos médicos. Si no pagaba 3 000 ringgits a la agencia de colocación, no podía volver a su país. A raíz de una investigación llevada a cabo por la mencionada dirección, se han detectado varias violaciones de la legislación laboral. Los trabajadores migrantes son víctimas, cada día, de las prácticas discriminatorias descritas anteriormente. Considerando que la cuestión examinada en el marco del Convenio sigue sin resolverse durante más de 20 años, el orador instó al Gobierno a que restituya a los trabajadores migrantes la cobertura de la SOCSO y a que vele por la igualdad de trato y por la protección de dichos trabajadores.

La miembro trabajadora de Australia afirmó que el hecho de que los derechos de indemnización sean considerablemente inferiores en el caso de los trabajadores migrantes constituye un incumplimiento directo del Convenio y sigue siendo muy preocupante. Según las estimaciones, existen entre 4 y 6 millones de trabajadores migrantes en Malasia, a muchos de los cuales se los contrata recurriendo a la subcontratación o a agencias de colocación entre las más de 2 000 agencias que existen únicamente en Malasia. Como consecuencia de los cambios legislativos, los trabajadores migrantes son ahora empleados de esas agencias y no de los empleadores para los que trabajan, y las agencias se encargan de la documentación legal. Pese a su condición de ilegales, muchos trabajadores migrantes se enfrentan a la servidumbre por deudas. La retención de pasaportes es una práctica común y la trata de personas es cada vez más frecuente. En el Informe de Amnistía Internacional de 2010 se indica que los trabajadores migrantes dependen considerablemente de las agencias porque, si dejan su trabajo o si la agencia los despiden, su condición jurídica cambia y pasan a ser ilegales. Haciendo referencia al ejemplo de un trabajador migrante nepalés empleado por una agencia de colocación que desconocía el nombre de su empleador y que interpuso una queja por un problema relacionado con una indemnización por accidente, la oradora destacó que el régimen actual merma la transparencia del proceso cuando un trabajador migrante se lesiona. La subcontratación también limita la capacidad de los servicios de la inspección del trabajo, que ya de por sí realizan muy pocas inspecciones. A pesar de que se ha ofrecido al Gobierno la asistencia técnica de la OIT en ocasiones anteriores, éste sigue incumpliendo el Convenio.

El miembro trabajador de Indonesia, hablando en nombre del Sindicato de Bienestar de los Trabajadores de Indonesia (IWWU, Indonesia), la Confederación del Trabajo de Camboya (CLC, Camboya), la Confederación de Sindicatos de Myanmar (CTUM), la Federación Coreana de Sindicatos (FKTU), la Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU, Corea), la Federación de Trabajadores Libres (FFW) y la Central de Trabajadores Unidos y Progresistas (SENTRO, Filipinas), subrayó que, a pesar del papel primordial que desempeñan los trabajadores migrantes en el desarrollo de la región de Asia Sudoriental, a menudo son víctimas de abusos. Malasia se ha beneficiado enormemente del empleo de trabajadores migrantes en varios sectores económicos importantes como la manufactura, la construcción y las plantaciones. Sin embargo, la situación relativa a los trabajadores migrantes, en particular en relación con la indemnización por accidentes del trabajo, no se ajusta al Convenio y se deberían adoptar medidas más apropiadas y drásticas. La alta incidencia de accidentes y muertes en el trabajo de trabajadores migrantes en Malasia suscita una gran preocupación. En un acto paralelo a la actual Conferencia Internacional del Trabajo, las organizaciones sindicales interregionales (Asia Pacífico, África,

América, Estados Árabes, Asia Sudoriental y Asia Meridional) han firmado un memorando de entendimiento con el objeto de aunar y coordinar esfuerzos a fin de promover la protección de los trabajadores migrantes en la región. En la ceremonia de firma de este memorando de entendimiento, el Director General expresó el compromiso de la OIT de apoyar esta iniciativa. El Gobierno debería mostrar un compromiso similar para asegurar que las cuestiones relativas a los trabajadores migrantes se aborden de manera efectiva.

El representante gubernamental declaró que todos los comentarios formulados durante la discusión se considerarán seriamente, ya que ayudarán al Gobierno a mejorar la situación del país. Se trata de lograr el apoyo de los miembros empleadores y trabajadores del país, especialmente de los últimos, para que actúen como catalizadores con miras a la consecución de la transferencia de la protección de los trabajadores extranjeros por parte del ESS. La gestión del bienestar de los trabajadores extranjeros siempre ha sido una prioridad del Gobierno, como prevé el Undécimo Plan de Malasia (2016-2020). El Gobierno se comprometió con esta prioridad, a pesar de los recientes cambios en la administración, y garantizará que la calidad de la protección de todos los trabajadores del país esté en consonancia con las normas internacionales del trabajo, especialmente con los convenios ratificados por el país. El Gobierno acordó ampliar la cobertura del ESS a los trabajadores extranjeros, lo cual se haría de manera progresiva y con precaución. El orador concluyó asegurando el pleno y unánime compromiso del Gobierno de desplegar esfuerzos encaminados a garantizar que Malasia se adhiera a los principios del Convenio.

Los miembros empleadores declararon que las principales cuestiones planteadas durante la discusión giran en torno a las diferentes prestaciones a las que tienen derecho los trabajadores extranjeros y los trabajadores nacionales, así como a una serie de problemas prácticos relacionados con el restablecimiento del principio de igualdad de trato entre éstos y aquéllos. Se expusieron los numerosos casos y situaciones que pueden afectar a los trabajadores extranjeros documentados e indocumentados. El Gobierno debe afrontar estos retos en cooperación con los interlocutores sociales. También debe considerar seriamente la manera en que abordará la situación de los diferentes trabajadores extranjeros que han sufrido lesiones, que se encuentran en una situación desesperada y que no tienen derecho a acceder a las prestaciones de la seguridad social. Estas situaciones no sólo ocurren en Malasia, sino también en otros muchos países, pero no por ello deben dejar de considerarse los casos de las personas afectadas. Los órganos de control de la OIT han planteado las cuestiones relacionadas con este caso en numerosas ocasiones, por lo que la Comisión debe ser realista y reconocer que los cambios no serán inmediatos. Si bien ya se ha escuchado el compromiso del Gobierno en ocasiones anteriores, el nuevo Gobierno ha expresado su firme confianza en que logrará resultados. Entre las obligaciones derivadas del compromiso suscrito en el CPTPP y del Convenio, el Gobierno sólo puede mirar hacia adelante.

Los miembros trabajadores declararon que la Comisión había discutido sobradamente la persistente cuestión de larga data en su reunión anterior, incluso el año pasado, y había instado sistemáticamente al Gobierno a que armonizara su legislación con las disposiciones del Convenio. Acogieron con satisfacción las respuestas comunicadas por el Gobierno, que se formularon con un enfoque positivo y constructivo. Sin embargo, es un hecho que, a pesar de haberse beneficiado de la asistencia técnica de la OIT con respecto a este tema en 2016, el Gobierno no adoptó medidas concretas para encarar la situación y velar por la igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales en relación con la indemnización por lesiones

en el lugar de trabajo. Las medidas requeridas para subsanar la situación eran bastante simples y deberían incluir la reincorporación de todos los trabajadores migrantes en el ESS, a fin de garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales en lo tocante a la indemnización por accidente. Su reinserción en el ESS estaría en consonancia con los principios del Convenio y, de hecho, el equipo técnico de la OIT había indicado en 2016, que ésta era la solución más eficaz. Recordando la necesidad de adoptar medidas con carácter urgente sobre este asunto, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que demostrara su compromiso de hacer plenamente efectivo el Convenio, tomando medidas inmediatas y eficaces para garantizar que se cumpliera el requisito del Convenio de igualdad de trato de los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales respecto de la indemnización por accidentes en el lugar de trabajo. Habida cuenta de la persistencia de la situación, pero acogiendo con agrado el planteamiento positivo del Gobierno, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que aceptase una misión de contactos directos para evaluar los progresos antes de la próxima Conferencia Internacional del Trabajo. Agradecieron al Gobierno la respuesta y confiaron en que, en los próximos años, la situación evolucionará de manera positiva.

Conclusiones

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

La Comisión saludó el compromiso manifestado por el Gobierno de velar por el cumplimiento del requisito sobre la igualdad de trato entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales previsto en el Convenio.

Teniendo en cuenta las informaciones proporcionadas por el Gobierno, la discusión del caso que tuvo lugar a continuación y las conclusiones de la Comisión en 2017, la Comisión instó al Gobierno a que:

- tome medidas para formular y comunicar su política de regulación de la contratación y el trato de los trabajadores migrantes;
- adopte de inmediato medidas para finalizar su labor en lo que respecta a los medios para restablecer la igualdad de trato de los trabajadores migrantes, en particular, extendiendo la cobertura del régimen de seguridad social de los empleados a los trabajadores migrantes de manera que sea efectiva;
- inicie consultas genuinas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para elaborar una legislación que garantice la eliminación de prácticas discriminatorias entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales, especialmente en relación con los accidentes en el trabajo;
- concluya acuerdos especiales con otros Estados Miembros que han ratificado el Convenio con el fin de superar las dificultades administrativas que conlleva controlar el pago de las indemnizaciones en el extranjero, y
- adopte las medidas legislativas y prácticas necesarias para velar por que los trabajadores migrantes tengan acceso a atención médica en caso de accidentes del trabajo.

La Comisión invitó al Gobierno a que acepte una misión de contactos directos de la OIT con miras a aplicar estas recomendaciones y a establecer mecanismos para resolver las cuestiones prácticas que dificultan la aplicación del régimen de seguridad social nacional a los trabajadores migrantes.

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

BELARÚS (ratificación: 1956)

El Gobierno ha proporcionado por escrito las siguientes informaciones.

La República de Belarús ha apoyado la prohibición y la erradicación del empleo del trabajo forzoso de manera permanente e incondicional. La prohibición del trabajo forzoso está consagrada en los instrumentos legislativos más importantes del país. El artículo 41 de la Constitución prohíbe el trabajo forzoso, con la excepción de los trabajos o servicios requeridos en virtud de una sentencia judicial o con arreglo a la Ley sobre Emergencias e Investidura Militar. La prohibición del trabajo forzoso también está recogida en el artículo 13 del Código del Trabajo, en el que se define el trabajo forzoso como todo trabajo que deba ejecutar una persona bajo amenaza de violencia: como medio de coerción o adoctrinamiento político o como castigo por manifestar o expresar opiniones políticas o posiciones ideológicas contrarias al sistema político, social o económico establecido; como método de movilización y utilización de la mano de obra con fines de fomento económico; como medida de disciplina en el trabajo, y como castigo por haber participado en una huelga. No obstante, no constituyen casos de trabajo forzoso: los trabajos que se realicen como resultado de una resolución judicial jurídicamente válida y bajo la supervisión de las autoridades responsables de hacer cumplir las leyes que rigen la ejecución de las sentencias, y los trabajos que deban ser realizados de conformidad con la legislación sobre el servicio militar o las situaciones de emergencia. El Gobierno belaruso ha prestado suma atención a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos. Ha examinado todos los instrumentos regulatorios mencionados por la Comisión de Expertos, así como los objetivos y la finalidad de adoptarlos y la forma de ponerlos en práctica, con el fin de armonizar las disposiciones de tales instrumentos con los requisitos definidos en el Convenio núm. 29. Como resultado de esta labor, y habida cuenta de la postura de la Comisión de Expertos con respecto al decreto presidencial núm. 9, de 7 de diciembre de 2012, sobre las medidas adicionales para el desarrollo de la industria de la madera, se tomó la decisión de comenzar a derogar el decreto núm. 9. Esta decisión ya se ha llevado a la práctica. Se ha aprobado el decreto presidencial núm. 182, de 27 de mayo de 2016, dejando sin efecto el decreto núm. 9. Esta información tuvo buena acogida por parte de la Comisión de Expertos, que expresó su satisfacción con respecto a las medidas adoptadas por el Gobierno en lo relativo al decreto núm. 9, como se refleja en el párrafo 56 del informe de la Comisión de Expertos. En lo relativo a los demás instrumentos normativos mencionados durante el debate de la Comisión de Aplicación de Normas de junio de 2016, es preciso seguir analizando la situación. Esta tarea se encomendó a la misión de asesoramiento técnico de la Oficina Internacional del Trabajo, que visitó la República de Belarús del 19 al 23 de junio de 2017. El Gobierno de la República de Belarús brindó a la misión toda la asistencia necesaria para que organizase su labor. La misión presentó a la Comisión de Expertos el informe sobre los resultados de su labor. En opinión del Gobierno, los documentos normativos mencionados en las conclusiones de la Comisión de Expertos no vulneran las disposiciones del Convenio núm. 29. Se han introducido cambios conceptuales en el decreto presidencial núm. 3, de 2 de abril, sobre la prevención de la dependencia de la ayuda social. El 25 de enero de 2018, se aprobó el decreto del Presidente de la República de Belarús núm. 1, de conformidad con el cual se redactó una nueva versión del decreto núm. 3 con un título nuevo: «Sobre la promoción del empleo de la población». Actualmente el decreto núm. 3 no incluye disposición alguna sobre el pago, por parte de los ciudadanos desempleados que estén en condiciones de trabajar, de una tasa para participar en la financiación del gasto público, ni tampoco la norma de exigir responsabilidad administrativa si no se paga la tasa. El principal objetivo del decreto núm. 3 actualizado consiste en crear unas

condiciones más favorables para el empleo de los ciudadanos en las diversas regiones de la República. En este sentido, se prevé un aumento considerable de las actividades de las autoridades locales destinadas a ayudar a los ciudadanos a encontrar un trabajo. En cada región, se usarán los recursos disponibles para ayudar a todos los ciudadanos que por alguna razón no trabajan, pero que quieren trabajar, a encontrar un empleo. Se aplicarán medidas de política laboral activa: formación y readaptación en profesiones demandadas en el mercado de trabajo; asesoramiento y asistencia jurídica para crear empresas privadas con apoyo financiero del Estado; empleo temporal de ciudadanos, inclusive mediante su participación en obras públicas.

La segunda cuestión importante, que se supone que la nueva versión del decreto núm. 3 debe resolver, es conseguir obtener unas condiciones que animen a los ciudadanos implicados en la economía sumergida a trabajar de forma legal pagando impuestos. El decreto prevé un incentivo material directo para los ciudadanos que empiecen a trabajar legalmente. En la actualidad, en Belarús se ofrecen varios servicios públicos a tarifas reducidas debido a que están subvencionados en los presupuestos. Además, se decidió que a los ciudadanos que pueden trabajar y que han sido clasificados según el procedimiento determinado por el Gobierno en la categoría de los que no participan en la economía, se les proporcionarán ciertos servicios a una tarifa más elevada no subvencionada. De momento, el Gobierno es el que determina el procedimiento según el cual se clasifica a ciertos ciudadanos en la categoría de los que no participan en la economía. El Gobierno también define qué tipos de servicios se ofrecerán a precios que garanticen el pleno reembolso de los costes justificables desde el punto de vista económico por la prestación de estos servicios, como son: el agua caliente, el suministro de gas cuando existe un aparato de calefacción por gas individual, así como el suministro de calefacción. Este enfoque se aplicará a partir del 1.º de enero de 2019, y, en lo que respecta al suministro de gas y de calefacción, a partir del 1.º de octubre de 2019. El decreto presidencial núm. 18 sobre las medidas complementarias para la protección estatal de los hijos de familias disfuncionales se adoptó el 24 de noviembre de 2006. Uno de los problemas más delicados de cualquier sociedad es la situación de los hijos de familias disfuncionales y de los niños cuyos padres llevan una forma de vida antisocial, o son alcohólicos o drogadictos. Desafortunadamente, la cuestión más importante con respecto a los niños cuyos padres consumen alcohol en exceso, son drogadictos o abusan de sustancias, no consiste simplemente en que reciban alimentos de forma periódica o vayan a la escuela, sino en su propia supervivencia y el cuidado de su vida y su salud. En virtud del decreto presidencial núm. 18, un niño se encuentra en situación de vulnerabilidad social cuando sus padres o uno de sus padres llevan una forma de vida inmoral que resulta perjudicial para el niño, o bien si son alcohólicos crónicos, drogadictos o incapaces, por cualquier otro motivo, de cumplir debidamente sus obligaciones de criar y mantener a sus hijos. Estos niños están amparados por el Estado y son alojados en establecimientos estatales de cuidado de los niños. El decreto define un sistema por el que los órganos estatales pueden identificar a las familias disfuncionales y adoptar decisiones para alojar a los niños en dichos establecimientos. El decreto presidencial núm. 18 se centra principalmente en el trabajo con los padres. Es importante lograr que los padres de familias disfuncionales se aparten de su forma de vida antisocial y a menudo inmoral. Sólo así podrán recuperar la guardia y custodia de sus hijos. Sin embargo, muchos de estos padres no tienen trabajo. Muchos perdieron sus competencias profesionales hace mucho tiempo. Resulta extremadamente difícil que encuentren un trabajo por sí solos, ya que este tipo de trabajadores no interesa a los empleadores. Por consiguiente, el decreto presidencial núm. 18

prevé un mecanismo de colocación laboral para los padres de familias disfuncionales cuyos hijos hayan sido enviados a establecimientos estatales de cuidado de los niños sobre la base de una resolución judicial. La colocación se efectuará en los lugares de trabajo seleccionados en coordinación con las autoridades locales. Puesto que en virtud del decreto presidencial núm. 18 se retiene un porcentaje de los salarios de los ciudadanos para compensar los gastos de crianza de sus hijos, una de las condiciones para seleccionar un lugar de trabajo es que el nivel salarial sea lo suficientemente alto. Al mismo tiempo, si los padres cuyos hijos están en establecimientos estatales de cuidado de los niños tienen un trabajo o consiguen un empleo por sí solos y pueden cubrir los gastos de crianza de sus hijos, no se requiere ninguna decisión judicial. El objetivo principal del decreto presidencial núm. 18 es mejorar las situaciones familiares para que los niños puedan volver junto a sus padres de forma segura. Durante el tiempo en que el decreto presidencial núm. 18 ha estado en vigor (entre 2007 y 2017), se resolvió que 40 068 niños necesitaban apoyo del Estado, de los cuales 23 255 (más del 58 por ciento) han vuelto a reunirse con sus familias y sus padres.

La Ley sobre los Procedimientos y Modalidades de Traslado de Ciudadanos a los Centros Médicos de Trabajo y las Condiciones de su Permanencia, de 4 de enero de 2010, regula cuestiones relacionadas con el traslado a los centros médicos de trabajo de ciudadanos que padecen alcoholismo crónico o drogadicción o que abusan de sustancias. No todos los individuos que padecen estos problemas son trasladados a dichos centros, sino sólo aquellos que, en repetidas ocasiones (tres veces o más en el transcurso de un año), han alterado el orden público por encontrarse bajo los efectos del alcohol o de alguna otra droga o sustancia tóxica. También pueden ser trasladados quienes han sido advertidos de que serían derivados a un centro en caso de que siguiesen cometiendo violaciones y aun así han cometido faltas administrativas por violaciones similares en el transcurso de un año tras haber recibido dicha advertencia. Además, un ciudadano puede ser trasladado a un centro médico de trabajo si tiene la obligación de compensar al Estado por el mantenimiento de sus hijos y ha violado dos veces el reglamento laboral en el transcurso de un año estando bajo los efectos del alcohol u otras sustancias, y si además se le ha advertido sobre la posibilidad de ser trasladado al centro y ha reincidido en el transcurso de un año tras dicha advertencia. Los ciudadanos deben cumplir un período de doce meses en el centro médico de trabajo tras la resolución judicial. Los tribunales pueden reducir o extender la estancia en los centros por un período de hasta seis meses. Los ciudadanos que están en los centros médicos de trabajo deben someterse a un examen médico para determinar si padecen alcoholismo crónico, drogadicción o abusan de sustancias. Se traslada a estos ciudadanos a los centros médicos de trabajo para poder someterlos a medidas de rehabilitación médica o social, como el suministro de medicinas o la prestación de asistencia médica y psicológica. Para los ciudadanos que llevan una forma de vida antisocial, el trabajo constituye uno de los principales caminos para garantizar su rehabilitación social. Esta ley prevé medidas para la reintegración médica y social, tales como orientación profesional, formación profesional, readaptación profesional y adquisición de nuevas competencias laborales. Desde que la ley entró en vigor en 2010, 2 945 ciudadanos han recibido formación profesional en centros médicos de trabajo y 876 han participado en programas de formación continua en el empleo. Al emplear a ciudadanos que se encuentran en un centro médico de trabajo se atiende a su edad, su aptitud para el trabajo, su estado de salud, sus competencias y sus calificaciones. Con arreglo a lo dispuesto en la legislación laboral, éstos reciben una remuneración y se les garantizan vacaciones y licencias por motivos relacionados con su bienestar. A juicio del Gobierno, los decretos

núms. 3 y 18 no son incompatibles con el Convenio núm. 29. Dichos instrumentos normativos están encaminados a acometer importantes empresas desde un punto de vista social, como lo son la promoción del empleo de la población, la protección de los niños y la lucha contra la bebida y la drogadicción. Las estrategias establecidas en dichos instrumentos obedecen a criterios de justicia y tienen un fundamento social.

Además, ante la Comisión, **una representante gubernamental** agradeció la oportunidad de suministrar información sobre la aplicación del Convenio por Belarús. A su juicio, los comentarios de la Comisión de Expertos son equilibrados, lo cual puede deberse a que, durante las consultas con los expertos de la misión consultiva técnica de la OIT, el Gobierno pudo explicar detalladamente su postura con respecto a cada texto legislativo y se ha tenido en cuenta su opinión. La Comisión de Expertos no planteó la existencia de violaciones del Convenio, sino que más bien solicitó al Gobierno que facilitara información sobre la aplicación en la práctica de la legislación. La Comisión de Expertos se refirió a tres textos legislativos. A este respecto, la oradora indicó que el decreto presidencial núm. 3 sobre la prevención de la dependencia de la ayuda social había sufrido alteraciones sustanciales. El 25 de enero de 2018 se adoptó el decreto presidencial núm. 1, conforme al cual se promulgó una versión revisada del decreto núm. 3 con un nuevo título: «Sobre la Promoción del Empleo de la Población». Como parte de la aplicación del nuevo decreto, se adoptarán medidas complejas y de gran envergadura que trascienden el mandato de los servicios de empleo regionales. Será necesario dar participación a otras partes interesadas y coordinar su trabajo. A tal efecto, se establecerá un comité permanente en cada región, que congregue a los representantes de las autoridades ejecutivas, los consejos locales y las asociaciones públicas. La forma principal en la que se alentará a las personas a que se dediquen a actividades laborales lícitas será a través de una campaña de información pública a gran escala para explicar las garantías ofrecidas por la legislación laboral y social. La oradora recordó que, en 2016, cuando la Comisión examinó por primera vez el decreto presidencial núm. 18, de 24 de noviembre de 2006, sobre las medidas complementarias para la protección estatal de los hijos de «familias disfuncionales», el Gobierno suministró información pormenorizada sobre el objetivo perseguido por ese texto legislativo y su aplicación en la práctica. El decreto núm. 18 también fue examinado detalladamente con los expertos de la misión consultiva técnica de la OIT. Por consiguiente, la Oficina ya había recibido toda la información necesaria. Asimismo, recordó que en el decreto núm. 18 se prevé un mecanismo para emplear a los padres de hijos a los que se dispensan cuidados estatales. La colocación se efectúa en los lugares de trabajo elegidos en coordinación con las autoridades locales. La lista de organizaciones en las que esos padres pueden ser empleados se redacta y revisa periódicamente de conformidad con las decisiones de los comités ejecutivos regionales y el comité ejecutivo municipal de Minsk. Por último, la Comisión de Expertos examinó la ley núm. 104-3, de 4 de enero de 2010, sobre los procedimientos y modalidades para la transferencia de ciudadanos a los centros médicos de trabajo y las condiciones de su permanencia así como la información suministrada por el Gobierno al respecto. En 2016, la Comisión había sugerido al Gobierno que examinara detalladamente con los expertos de la OIT los textos legislativos mencionados en sus conclusiones. Dicho examen se ha realizado y no se han observado violaciones.

Los miembros trabajadores indicaron que se trata de un caso con doble nota a pie de página que se había examinado en la reunión de 2016 de la Comisión y que, en junio de 2017, se envió una misión consultiva técnica solicitada por dicha Comisión. Belarús figura nuevamente en el orden del

día de la Comisión, no porque haya logrado una mejora general, sino debido a las deficiencias en materia de aplicación del Convenio. En primer lugar, la derogación del decreto núm. 9, que había impedido a los trabajadores de la industria de transformación de la madera que ejercieran su derecho a abandonar libremente sus empleos, se consideró como un punto positivo. A ese respecto, es necesario que se transmita más información sobre las consecuencias prácticas de la supresión del decreto y sobre si ha propiciado realmente mejoras en el sector. Sin embargo, hay muchos puntos importantes que siguen planteando graves problemas de cumplimiento del Convenio y todavía hace falta adoptar medidas urgentes para armonizar la legislación con el Convenio. En el decreto núm. 3 se dispone que los ciudadanos belarusos que no hayan trabajado como mínimo durante 183 días en el año anterior deberán pagar un impuesto especial para financiar los gastos públicos. El Gobierno ha justificado esta medida por considerar que estos ciudadanos, en vista de que no trabajan, no pagan impuestos sobre sus ingresos laborales durante el período en cuestión. Quienes no pueden pagar este impuesto especial pueden ser sancionados, ya sea con una multa o una detención administrativa con servicio comunitario obligatorio, como resultado de una decisión adoptada por el Tribunal Civil, no el Tribunal Penal. Además, el funcionamiento de los centros de trabajo en los que las personas de que se trata realizan trabajos es poco transparente. Al parecer, no se puede ejercer ningún control externo sobre lo que sucede en éstos. Por consiguiente, es importante que los inspectores de salud y seguridad puedan realizar verificaciones de las condiciones de trabajo en tales centros. En realidad, esta política representa un castigo adicional, que simplemente criminaliza la pobreza. Los trabajadores no sólo se ven afectados por la pobreza, sino que además tienen que sufrir las sanciones de las autoridades públicas que hacen que los trabajadores paguen por las fallas de su propia política. Como se describe más arriba, se trata en efecto de un impuesto a la pobreza. Por lo tanto, se insta al Gobierno a que revise esta política y a que realice auténticos esfuerzos encaminados a luchar contra la inseguridad financiera y la pobreza en lugar de sancionar a las personas vulnerables y pobres. La diferencia es fundamental. El Gobierno ha informado que el decreto núm. 3 ha sido retirado y sustituido por el decreto núm. 1, de 2018. Según el Congreso de Sindicatos Democráticos de Belarús (BKDP), el nuevo decreto todavía considera numerosas medidas discriminatorias contra las personas que no tienen empleo, en particular privándolas de determinados servicios gratuitos o con precios reducidos. Asimismo, esta política agrava la desigualdad de género. Cuando el decreto núm. 3 todavía estaba vigente, se habían realizado manifestaciones pacíficas. Es especialmente preocupante que los ciudadanos, incluidos los miembros de sindicatos independientes, que han participado en dichas manifestaciones sean objeto de represalias en forma de sanciones administrativas o acciones judiciales. Las restricciones al derecho a realizar manifestaciones pacíficas y las medidas represivas adoptadas son una consecuencia directa de la falta de libertad de organización de los sindicatos, tal como se señaló en las conclusiones de la Comisión de Encuesta de 2004. Se espera que, después de la derogación del decreto núm. 3, se adopte una nueva normativa en la que se respeten los derechos fundamentales de los ciudadanos desempleados y que dicha normativa se centre en luchar contra el desempleo y no contra los desempleados. Se insta al Gobierno a que restaure plenamente los derechos sindicales y realice consultas con todos los interlocutores sociales en el marco de un diálogo significativo cuando redacte nuevas normativas. Otra normativa que es incompatible con el Convenio es la ley núm. 104-3, de 2010, en la que se prevén procedimientos y modalidades para transferir a los ciudadanos que sufren adicciones a los centros médicos de trabajo. Las personas que son enviadas

a esos centros trabajan durante un período de doce a dieciocho meses. El Gobierno ha respondido que no todas las personas adictas son enviadas a tales centros. Se trata de personas que han sido detenidas varias veces por alterar el orden público y que han recibido una advertencia previa antes de ser enviadas a un centro de ese tipo. Según la información suministrada por el Gobierno, más de 8 000 personas han sido enviadas a centros médicos de trabajo desde 2016. El Gobierno presenta una imagen excesivamente atractiva de dichos centros como ejemplos de programas de rehabilitación para personas que sufren adicción. No obstante, la realidad es muy distinta: esos centros parecen ser lugares en los que se obliga a las personas vulnerables a trabajar, cuando lo correcto sería que recibieran un verdadero apoyo médico y social.

Asimismo, cabe mencionar el decreto núm. 18, de 2006, cuya finalidad es permitir el retiro de la custodia de los hijos cuyos padres lleven un estilo de vida inmoral, que sufren adicción o no están en condiciones de criar y cuidar a sus hijos. Se espera que estos padres contribuyan a los gastos realizados por las instituciones públicas para el cuidado de sus hijos. Los padres que se encuentran en esa situación y no pueden reembolsar los gastos pueden ser condenados a efectuar trabajos. Incluso los padres que ya están trabajando corren el riesgo de que se les impongan trabajos. Esta decisión puede también dar lugar a que las personas de que se trata sean despedidas de su empleo, con lo cual se verán sometidas completamente a la arbitrariedad de las autoridades públicas. Una sentencia de ese tipo es absurda, contraproducente y desproporcionada. También se pueden imponer sanciones penales a los padres que no cumplen la sentencia que pueden incluir un período de hasta dos años de servicio a la comunidad o trabajos correccionales. Al parecer, existe una lista de 6 770 empresas que están dispuestas a ofrecer empleo a las personas a las que afectan esas decisiones. Convendría contar con más información sobre las condiciones en las que esas empresas pueden emplear a esa mano de obra vulnerable. Además, el BKDP ha notificado un caso en el que se utilizó el decreto presidencial núm. 18 con fines políticos: los padres cuyas opiniones políticas eran contrarias a las de las autoridades perdieron la custodia de sus hijos a pesar de vivir en una situación normal y saludable. Se espera que el Gobierno pueda suministrar más información al respecto. Cabe destacar que la mayoría de las cuestiones relativas al cumplimiento del Convenio derivan de los decretos presidenciales. Al parecer, los decretos ocupan un lugar más importante que las leyes en la jerarquía del sistema jurídico belaruso. Esa concentración de poderes parece dar lugar a numerosos excesos autoritarios que ocasionan que Belarús no cumpla con varias normas internacionales, incluido el Convenio núm. 29. Por ende, se invita al Gobierno a que incluya a sus interlocutores sociales en los asuntos relacionados con la legislación social. El decreto núm. 29, que es especialmente problemático según lo señalado por la Comisión de Encuesta en 2004, sigue causando gran preocupación a los miembros trabajadores. El decreto ordena a los empleadores que conviertan los contratos de todos los trabajadores en contratos de duración determinada y, de hecho, invalida las normas del Código del Trabajo que prohíben los contratos temporales para cualquier persona cuyo trabajo sea de carácter permanente. Conforme al decreto núm. 29, los trabajadores no pueden abandonar un empleo de duración determinada y pueden solicitar la rescisión anticipada únicamente por motivos específicos, como enfermedad o violación por el empleador de la legislación laboral. En la práctica, el empleador determina si el motivo es legítimo, lo cual parece indicar que una persona que trabaja en condiciones de empleo temporal no puede abandonar su trabajo durante la vigencia del contrato si el empleador no lo desea. Asimismo, este decreto se emplea como instrumento

de discriminación antisindical. Se ha recurrido a la transferencia a esa forma de empleo menos deseable para castigar a los activistas sindicales y a los miembros de sindicatos independientes, y a un número desproporcionado de activistas y afiliados sindicales no se les ha renovado su contrato en el momento de su vencimiento. No cabe duda de que en Belarús existe una clara relación entre una carencia flagrante de libertad sindical y la utilización del trabajo forzoso.

Los miembros empleadores señalaron que este caso aborda la relación entre las medidas sociales y la prohibición general de trabajo forzoso. El Convenio requiere que los Estados Miembros supriman la utilización de trabajo forzoso o de trabajo obligatorio en un período lo más breve posible, si bien el recurso al trabajo forzoso puede darse durante un período de transición con fines públicos, como una medida excepcional. En base a la observación de la Comisión de Expertos, este caso fue examinado por la Comisión en 2016 como caso de doble nota a pie de página, indicando violaciones muy graves. Ha de tomarse nota con satisfacción de que, como señala la Comisión de Expertos, se haya derogado el decreto núm. 9. Otro texto revisado en 2016 fue el decreto núm. 3, que establece pagos en concepto de impuestos sobre el trabajo, y que los que no los realicen se verán sometidos a un trabajo forzoso. La información comunicada por la Comisión de Expertos, y ahora por esta Comisión, indica que se adoptó un nuevo marco conceptual para enmendar el decreto núm. 3. El nuevo marco traslada el foco de atención de las medidas fiscales a la promoción del empleo y a la reducción del empleo ilegal. Debería recordarse que la misión consultiva técnica de la OIT recomendó encarecidamente que la elaboración del texto para enmendar el decreto núm. 3 debería tener lugar en consulta con los interlocutores sociales. Los miembros empleadores desean más información sobre el nuevo marco conceptual, con miras a comprender su potencial relación con el trabajo forzoso e instan al Gobierno a que transmita una memoria completa sobre el proceso de enmienda, así como sobre las implicaciones prácticas y legales. Con respecto a la ley núm. 104-3, los miembros empleadores acogieron con agrado anteriormente la indicación del Gobierno de que el trabajo en los centros médicos tiene por objeto reinsertar a las personas en la sociedad y aportarles una orientación profesional y una capacitación en ese momento y solicitaron al Gobierno que comunicara más información sobre la obligación de trabajar durante el confinamiento. Al tiempo que toman nota de los vínculos complejos que existen entre las medidas sociales y las obligaciones en virtud del Convenio, los miembros empleadores solicitan al Gobierno que comunique información práctica sobre la colocación de personas en esos centros. El decreto núm. 18 autoriza a sacar a ciertos niños de sus familias y obliga a sus padres a pagar por su cuidado. Los padres que están desempleados o que no pueden pagar están sujetos a la obligación de trabajar con arreglo a una sentencia judicial. Señalan que más información mejorará la comprensión del funcionamiento práctico de este decreto, puesto que es importante garantizar que su aplicación no supere la finalidad de rehabilitación y no se utilice como método para imponer un trabajo forzoso. Los miembros empleadores solicitan al Gobierno que examine si las disposiciones generan en la práctica condiciones para el trabajo forzoso y solicita su continua cooperación con la OIT.

El miembro trabajador de Belarús observó con satisfacción que la Comisión de Expertos ha señalado los progresos significativos realizados en el cumplimiento del Convenio. Cuestionó la inclusión de su país, una vez más, en los casos a examinar por la Comisión. De conformidad con las normas internacionales pertinentes, la legislación nacional prohíbe el trabajo forzoso. En la práctica, no ha habido casos de trabajo obligatorio en el país. En cuanto a los

textos legislativos examinados por la Comisión de Expertos, es importante subrayar que el decreto núm. 3 fue enmendado por el nuevo decreto núm. 1 en enero de 2018, tras amplias consultas públicas y basándose en las observaciones de los expertos de la OIT y en la opinión de la Federación de Sindicatos de Belarús (FPB) y sus organizaciones afiliadas. El decreto enmendado se centra en dos labores: promocionar el empleo y alentar la transición de la economía informal a la formal. Además esto permitirá al Gobierno tener un mejor conocimiento de las regiones en las cuales los mercados del trabajo tienen dificultades y elaborar planes de acción nacionales focalizados para crear empleo. A nivel local, se han establecido comisiones interdepartamentales para prestar asistencia a las personas en su búsqueda de un empleo adecuado; estas comisiones comprenden representantes de sindicatos y otras organizaciones públicas. La legalización de la economía sumergida es motivo de gran preocupación, puesto que todos los ciudadanos deben pagar impuestos. La evasión fiscal y la ocultación de ingresos son delito en cualquier país; todos los países han desarrollado herramientas y estrategias para hacer frente a este fenómeno mediante la creación de entornos donde los ciudadanos sean empleados de forma legal. El decreto núm. 1 dispone que los ciudadanos aptos físicamente, que no tienen ningún motivo objetivo para no trabajar, paguen servicios públicos a tarifa completa, sin subsidios estatales. No prevé las sanciones administrativas o penales que se criticaron anteriormente. El nuevo texto simplifica el proceso para crear una empresa, lo cual ofrece más oportunidades de empleo por cuenta propia, así como el proceso para registrar las actividades de los trabajadores por cuenta propia y de las pequeñas y medianas empresas. Por lo tanto, no es necesaria ninguna discusión más detenida sobre este punto ante la Comisión. Con respecto al decreto núm. 18, cuyo objetivo es proteger a los niños retirados de familias «disfuncionales», el orador recordó que son los tribunales los que deciden cualquier obligación de trabajar para reembolsar al Estado por el mantenimiento y educación de sus hijos. Por último, en cuanto a la ley núm. 104-3, los ciudadanos que padecen alcoholismo crónico, drogadicción o abuso de sustancias, y que han incurrido repetidamente en infracciones administrativas y de otro tipo, son enviados a los centros especiales de rehabilitación médica y social. Esta medida también se aplica exclusivamente sobre la base de una sentencia judicial y está controlada y supervisada por los órganos públicos pertinentes; por lo tanto no crea condiciones de trabajo forzoso.

El miembro empleador de Belarús se refirió a las medidas prácticas adoptadas por el Gobierno, que incluyen la derogación del decreto núm. 9, la aceptación de la asistencia técnica de la OIT proporcionada por la misión consultiva técnica y la revisión del decreto núm. 3 por un nuevo decreto adoptado el 25 de enero de 2018. El nuevo decreto definió una serie de medidas para mejorar la ayuda en la búsqueda de empleo para quienes deseen trabajar. Las autoridades locales desempeñan el papel principal para ejecutar dichas medidas. El nuevo decreto no contempla el uso del trabajo forzoso u obligatorio, ni el pago de una tasa especial para el financiamiento de gastos públicos. Más bien se creó una situación en la cual trabajar en forma ilegal dejó de ser rentable. Esto no está en contradicción con el Convenio. Los empleadores en Belarús comprendieron su responsabilidad social en el proceso de rehabilitación social y laboral de ciertas categorías de ciudadanos contemplados en la ley núm. 104-3 y el decreto núm. 18. La ley contempla una forma de resolver los problemas de alcoholismo y drogadicción. El trabajo es uno de los medios de rehabilitación junto con otras medidas de carácter médico. El decreto núm. 18 contempla la protección por parte del Estado de los hijos de «familias disfuncionales», garantizando sus derechos y legítimos intereses. Los padres que no trabajan y que no pueden reembolsar los gastos del cuidado de sus

hijos están obligados a trabajar por una decisión judicial. Tanto en el marco de la ley como en el marco del decreto, el trabajo no se usa como un castigo sino como una ayuda a la rehabilitación. Los empleadores proporcionan trabajo a esos ciudadanos tomando en consideración su estado de salud, y, si es posible, la profesión, la organización de su formación profesional o su reconversión y participan en la creación de las condiciones básicas de vida y de vivienda. Los empleadores de Belarús consideran que si bien esto les impone una carga adicional, ambos textos legislativos eran necesarios. La legislación existente no contiene elementos de trabajo forzoso y fue respaldada y aceptada por la mayoría de la población ya que estaba destinada a atender tareas sociales importantes tales como la protección de los niños, el combate contra el alcohol y la drogadicción y la promoción del empleo. Los empleadores de Belarús se han comprometido a colaborar con la OIT y la Comisión sobre la base de la comprensión mutua y el respeto.

La miembro gubernamental de Bulgaria, haciendo uso de la palabra en representación de la Unión Europea y de sus Estados miembros, así como de la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Albania, Bosnia y Herzegovina y Noruega, reiteró que el trabajo forzoso es un fenómeno arraigado en Belarús. El presente caso se examina por segunda vez desde 2016, año en que la Comisión instó al Gobierno a que colaborara de forma constructiva con la OIT al más alto nivel para resolver esta cuestión antes de la siguiente reunión y a que recurriera a la asistencia técnica de la OIT. Saludó que en 2017 se llevara a cabo una misión de la OIT. En lo que respecta al trabajo obligatorio contemplado en legislación nacional, cabe celebrar la derogación del decreto núm. 9 y la suspensión del decreto núm. 3. Sin embargo, preocupa la adopción en enero de 2018 de un nuevo decreto que sustituye al decreto núm. 3. La oradora pidió al Gobierno que proporcione información sobre la finalidad del nuevo decreto y que vele por que sus disposiciones no propicien situaciones equivalentes al trabajo obligatorio. El decreto núm. 18 también suscita preocupación. El Gobierno debe tomar las medidas necesarias para que la aplicación de este decreto no vaya más allá del objetivo de rehabilitar a las «familias disfuncionales» y, en particular, para que no se utilice con fines políticos. De conformidad con las recomendaciones de la Comisión de Expertos, la oradora alentó al Gobierno a que considere la posibilidad de revisar las disposiciones relativas a la deducción directa de los salarios de las personas para reembolsar los gastos de mantenimiento de sus hijos en instituciones estatales para el cuidado de los niños. Por último, en virtud de la ley núm. 104-3, las personas internadas en centros médicos de trabajo tienen la obligación de trabajar o están sujetas a penas como la reclusión en régimen de aislamiento. La oradora agradeció la información proporcionada sobre la aplicación de esa ley y sobre el número de personas internadas en dichos centros y alentó al Gobierno a que siga informando al respecto y a que precise si las decisiones de internamiento son de carácter judicial o administrativo.

Un observador, en representación de la Confederación Sindical Internacional (CSI), declaró que el Gobierno no ha cumplido la anterior recomendación de la Comisión de poner fin al trabajo forzoso y ajustar la legislación al Convenio. No se han derogado los edictos, decretos y leyes que establecen el trabajo forzoso; y los que han sido enmendados no han cambiado en esencia. El decreto núm. 29, que impone contratos de trabajo temporales para todos los trabajadores, sigue estando vigente. La utilización excesiva de este tipo de contratos equivale a una escalada del trabajo forzoso, puesto que los empleados no pueden dimitir antes de que sus contratos expiren. El decreto núm. 5 todavía está en vigor. Establece unos criterios estrictos para la contratación y un sistema desproporcionado de sanciones y mul-

tas, lo que en la práctica significa que las relaciones de empleo de los trabajadores se vuelven coercitivas. Ahora existe la amenaza de que las normas de los decretos núms. 5 y 29 se incluyan en el Código del Trabajo, ya que el Gobierno ha presentado un proyecto de legislación a tal efecto. El sistema del trabajo forzoso en los centros médicos de trabajo, donde se envía a las personas alcohólicas, sigue funcionando. Los padres a los que se les han retirado sus hijos siguen siendo forzados a trabajar. La práctica del «subbotnik» obligatorio se multiplica. El decreto núm. 3, que obliga a los desempleados a pagar una tasa al Estado y provocó manifestaciones masivas en la primavera de 2017, no ha sido derogado y se ha transformado en el decreto núm. 1, que sustituye la tasa por la obligación impuesta a los ciudadanos de pagar por servicios proporcionados por el Estado. Forzar a los desempleados a trabajar constituye una violación de la Constitución del país, que establece el derecho, y no el deber, de trabajar. Concluyó subrayando que el trabajo obligatorio no resuelve, sino que más bien crea problemas.

El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela declaró que el trabajo forzoso debía ser erradicado en cualquier parte del mundo. Valoró que en su informe de 2018 la Comisión de Expertos hubiera tomado nota con satisfacción de la información suministrada por el Gobierno, pues se había dejado sin efecto, en 2016, un decreto presidencial de 2012 cuestionado por la Comisión de Expertos. Se tiene presente la amplia legislación comentada, y los decretos núms. 3 y 18 prevén estrategias con criterios de justicia y con fundamento social. Teniendo en cuenta la buena disposición y el compromiso del Gobierno, la Comisión debería tener presente los aspectos positivos que se desprenden de las explicaciones y argumentos presentados en esta ocasión. El orador confió en que las conclusiones de la Comisión fueran objetivas y equilibradas. De esta manera, el Gobierno podrá considerarlas y valorarlas en el marco del cumplimiento del Convenio, y no habrá necesidad de que este caso vuelva a examinarse en esta Comisión.

El miembro trabajador de Turquía señaló que las prácticas de trabajo forzoso están diversificadas debido a la influencia de la competencia mundial y el neoliberalismo, y que han aumentado el exceso de trabajo y los bajos salarios. La evaluación de la situación del trabajo forzoso en el país y la decisión final deberían basarse sobre todo en las opiniones de los representantes de los trabajadores del país. En el contexto de la globalización, hacer frente al problema del trabajo forzoso es una responsabilidad conjunta e ineludible de todos los interlocutores sociales. La presentación de la FPB, que es el principal responsable de los trabajadores de Belarús, debería ser la principal información que tenga en cuenta la Comisión. Al parecer ninguna información ni documento indica claramente que exista trabajo forzoso en el país.

El miembro gubernamental de Turkmenistán acogió con agrado las disposiciones que se están introduciendo en la legislación nacional para erradicar el trabajo forzoso. Las actividades legislativas a fin de clarificar y adoptar las enmiendas al decreto núm. 3 son una respuesta positiva a las recomendaciones anteriores de la Comisión. Se valora positivamente la colaboración del Gobierno con la OIT y los interlocutores sociales con miras a aplicar los convenios internacionales y proteger los derechos laborales. La misión consultiva técnica que, en 2017, la OIT llevó a cabo en Belarús pone de relieve el compromiso del Gobierno con el cumplimiento de sus obligaciones. Por consiguiente, debería eliminarse del orden del día de la Comisión la cuestión de la aplicación del Convenio en Belarús.

La miembro trabajadora de Alemania indicó que el derecho al trabajo protege la libertad de no trabajar, así como el derecho a elegir libremente la profesión. La prohibición del trabajo forzoso, de conformidad con lo dispuesto

en el Convenio, custodia esta libertad. En gran medida el Gobierno no está respetando esta prohibición, especialmente en lo que respecta a las personas que viven en condiciones precarias, tales como los jóvenes, los adictos a los estupefacientes, y las llamadas «familias disfuncionales». Los graduados universitarios que reciben ayudas del Estado tienen que trabajar durante unos o dos años después de que terminen sus estudios y los que no terminen este trabajo pueden tener que compensar al Estado. La Comisión Europea ya ha criticado esta práctica. Las personas dependientes del alcohol o de otras sustancias son admitidas en los llamados centros médicos de trabajo por un período de hasta un año y medio si han cometido delitos bajo la influencia de dichas sustancias. De hecho allí están encarcelados y se les obliga a trabajar en condiciones que con frecuencia son inhumanas. Resultaría totalmente desproporcionado privarles de su libertad simplemente porque han cometido infracciones administrativas. Las condiciones de vida inhumanas que imperan en esos centros en algunos casos llevan a que se produzcan intentos de suicidio como forma de protesta. Los niños cuyos padres son alcohólicos, drogadictos, o se considera que tienen un «estilo de vida inmoral» pueden ser inscritos en guarderías administradas por el Estado. Si sus padres están desempleados o no pueden pagar todo el coste de esos cuidados, un tribunal civil puede obligarlos a trabajar y una decisión judicial de este tipo puede poner término a una relación de trabajo que no permita costear dichos cuidados. Si se niegan a cumplir esta decisión, se enfrentan a consecuencias penales, que a su vez pueden conllevar trabajo forzoso. Los niños también pueden ser las víctimas, al sufrir traumas por ser separados de sus padres. Aunque el Gobierno ha retirado ya el decreto núm. 3, aún existe una amenaza constante de trabajo forzoso. Esta situación contradice completamente los principios básicos del Convenio. La oradora pidió al Gobierno que ponga su legislación y su práctica de conformidad con el Convenio.

El miembro gubernamental de la Federación de Rusia consideró que el Gobierno de Belarús tiene en cuenta los comentarios y las recomendaciones de los órganos de control de la OIT e interactúa de manera constructiva con la OIT y los interlocutores sociales. Se derogó el decreto núm. 9. El Gobierno también llevó a cabo un examen integral de la legislación nacional. En 2017, Belarús recibió una misión técnica consultiva de la OIT. No pueden ignorarse los esfuerzos del Gobierno para introducir elementos de políticas activas de mercado del trabajo y para crear condiciones que alienten a las personas a sacar sus empresas de la informalidad. Estas medidas se dirigen al futuro y están de conformidad con las modernas tendencias en el mundo del trabajo. Las medidas adoptadas por el Gobierno merecen la evaluación más positiva. El orador hizo un llamamiento a la Comisión para que tome nota con satisfacción de la información comunicada por el Gobierno.

Un observador que representa a IndustriALL expresó su profunda preocupación por lo que está ocurriendo en Belarús. La cuestión problemática sigue siendo el decreto núm. 3, en su forma revisada por el decreto núm. 1, de 2018. El Gobierno afirma que el nuevo decreto será beneficioso para las personas. Sin embargo, es difícil entender cómo puede considerarse la revisión como mejora positiva, si el nuevo decreto mantiene la misma lógica de castigar a los trabajadores desempleados que tienen que pagar la totalidad de los gastos de los servicios públicos subvencionados por el Estado. Además, el nuevo decreto establece un mecanismo de compilación de información privada de los trabajadores, que podría ser asimismo compartida en todos los niveles de la estructura del Estado. Es probable que la ausencia de una adecuada protección de la privacidad conlleve un aumento de las violaciones de los derechos de los trabajadores. De hecho el decreto recientemente adoptado forzaría a los empleados a permanecer en sus

puestos de trabajo aunque las condiciones sean precarias y las remuneraciones bajas. Además, desde agosto de 2017, se han realizado evidentes esfuerzos para eliminar a las organizaciones sindicales independientes, incluidas las organizaciones miembros de IndustriALL. El presidente del Sindicato de Trabajadores de Radio y Electrónica, Sr. Gennady Fedynich, está sujeto a actuaciones judiciales, haciendo frente a siete años de reclusión. Si bien el caso fue anunciado oficialmente como sólo relacionado con razones económicas, aproximadamente 800 afiliados del sindicato de trabajadores de la radio y la electrónica fueron convocados e interrogados como parte de la investigación. Además, el Sr. Fedynich fue parte de la delegación de IndustriALL en la 107.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, pero no pudo participar en la presente reunión porque se le prohibió viajar al extranjero. A la luz del caso anterior y de la activa participación del sindicato en las protestas contra el decreto núm. 3, estos casos penales constituyen claras represalias por la participación sindical anterior en las protestas. Fue un intento de eliminar a aquellos que podrían oponerse al nuevo decreto. Así, el orador espera y solicita que el Gobierno respete y garantice los derechos sindicales fundamentales en el país.

El miembro gubernamental de la India agradeció la completa actualización y acogió con beneplácito la buena voluntad y el compromiso del Gobierno para participar activamente y colaborar con la OIT y cumplir con sus obligaciones. Solicitó al Gobierno que prosiga sus esfuerzos para enmendar la legislación pertinente en consulta con las partes interesadas, en especial con los interlocutores sociales, y que siga proporcionando información sobre todo progreso realizado a este respecto. El orador también pidió a la OIT y a sus Estados Miembros que apoyen plenamente al Gobierno y que se le proporcione la asistencia técnica que pueda solicitar a este respecto. La Comisión tiene que ser un foro para la discusión constructiva destinada a mejorar el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. El orador reiteró la necesidad de garantizar una mayor transparencia, inclusión, objetividad, equidad y credibilidad en el mecanismo de control de la OIT como parte de la iniciativa relativa a las normas para el centenario de la OIT.

Un observador, en representación de la Confederación General de Sindicatos, reconoció que el Gobierno se ha coordinado con los interlocutores sociales, y en particular con los sindicatos, para avanzar en la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Los procesos legislativos llevan su tiempo. El constructivo diálogo que se ha entablado entre el Gobierno y la OIT ha resultado fructuoso de cara a la aplicación no sólo del Convenio, sino también de otros convenios. De hecho, se ha contemplado la ampliación del mandato del Consejo Tripartito Nacional, la creación de un mecanismo de negociación colectiva en las empresas donde hay varios sindicatos y la supresión del requisito de afiliación mínima del 10 por ciento para constituir un sindicato. Sin embargo, estos logros no significan que se hayan resuelto todos los problemas. La Comisión de Expertos ha detectado incoherencias en la aplicación del Convenio y una falta de conformidad entre algunas disposiciones nacionales y las del Convenio, lo cual ilustra la necesidad de proseguir el diálogo entre la OIT y el Gobierno. Por lo tanto, el orador celebró que la OIT esté dispuesta a ofrecer asistencia técnica y expresó su esperanza de que se llegue pronto a una solución.

El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán tomó nota de que la prohibición del trabajo forzoso en Belarús figura tanto en su Constitución como en su Código del Trabajo. Una misión consultiva técnica de la OIT visitó el país en 2017. Se ha adoptado el decreto núm. 1 y el Gobierno ha demostrado su voluntad de mejorar la situación. El orador apoyó las medidas tomadas por el Gobierno y lo alentó a proseguir por esta vía. Solicitó a la OIT que siga

brindando al Gobierno la asistencia necesaria a este respecto.

El miembro trabajador del Sudán señaló que el análisis de la legislación laboral local muestra que ésta no contiene disposiciones que propicien el trabajo forzoso. Por consiguiente, la legislación es conforme con las normas internacionales del trabajo. Belarús también respeta plenamente todos los convenios internacionales que ha ratificado. Una misión consultiva técnica de la OIT visitó el país en 2017 y brindó la asistencia técnica necesaria, lo que permitió mejorar la legislación pertinente. El orador dio las gracias al Gobierno por todos los esfuerzos realizados en la materia y por la información proporcionada a la Comisión.

El miembro gubernamental de Suiza se mostró preocupado por las disposiciones de la legislación nacional que imponen trabajo obligatorio a determinadas categorías de trabajadores. Tomó nota de la labor realizada por la misión consultiva técnica de junio de 2017. Los cambios constatados o emprendidos en la práctica revelan que se está siguiendo la dirección adecuada. El Gobierno garantizó a la misión que se celebrarán consultas públicas, con los interlocutores sociales, entre otros, durante el examen de la versión modificada del decreto núm. 3. Así, invitó al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos con miras a ajustar su legislación y sus prácticas a las normas internacionales del trabajo contando con la participación de todas las partes interesadas, así como a que continúe colaborando con la OIT y suministrando toda la información solicitada sobre los centros médicos de trabajo.

El miembro gubernamental de China agradeció la información proporcionada por el Gobierno. Desde que la Comisión examinara el caso, en 2016, se han realizado progresos en la aplicación del Convenio, incluida la mejora tanto de la legislación relativa al trabajo forzoso como de la capacidad para hacer cumplir la ley. Por ejemplo, se ha derogado el decreto núm. 9, y se ha suspendido y revisado el decreto núm. 3. Con objeto de enmendar otras leyes pertinentes, el Gobierno se ha comprometido a pedir su opinión a los interlocutores sociales y al público en general. Incumbe a los Estados Miembros aplicar los convenios internacionales del trabajo ratificados. El enfoque más efectivo para desarrollar su capacidad a este respecto es el fortalecimiento del diálogo y de la asistencia técnica. El orador confió en que la OIT refuerce su cooperación con el Gobierno y preste la asistencia técnica necesaria para solucionar el problema en relación con la aplicación del Convenio.

El miembro trabajador de la Federación de Rusia indicó que en Belarús y en la Federación de Rusia se presta particular atención a los derechos laborales, y que los cambios en la legislación bielorrusa que empeoran la situación de los trabajadores podrían transferirse al ordenamiento jurídico ruso. Recordó la preocupación expresada en 2016 por la reglamentación de las relaciones laborales en Belarús, y por la intención del Gobierno de establecer una tasa para los ciudadanos que no trabajan, la cual, si no se paga, puede conllevar la imposición de medidas más severas, como la detención administrativa. Los contratos de trabajo de duración determinada que no ofrecen a los trabajadores ninguna garantía de empleo permanente son la norma, y los empleadores suelen negarse a concluir un contrato escrito con un trabajador. Sin embargo, en lugar de conceder a la Inspección Estatal del Trabajo la potestad para detectar y eliminar dichos casos, el decreto núm. 1, a partir del 1.º de enero de 2019, aumentó injustamente el costo de la vivienda para los ciudadanos oficialmente desempleados. Dada la escasez de empleos que ofrecen condiciones de trabajo decentes en Belarús, dichas medidas impondrían una carga adicional a los trabajadores. Los temores en relación con el decreto núm. 3 demuestran estar justificados. Como consecuencia de las manifestaciones que tuvieron lugar en febrero de

2018, el decreto ha sido suspendido, pero sigue persiguiéndose a los activistas sindicales que participaron en las manifestaciones por considerarse que se apoyaron en motivos legales infundados; esta actitud del Gobierno sienta las bases para la violación del derecho de libertad sindical. El orador instó al Gobierno a que tenga en cuenta las conclusiones de la Comisión de la Conferencia y de la Comisión de Expertos, y a que introduzca las modificaciones necesarias para poner las disposiciones legislativas en conformidad con el Convenio.

El miembro gubernamental de Kazajstán consideró que Belarus está desarrollando rápidamente el diálogo social a todos los niveles de la concertación social. En su calidad de Estado Miembro de la OIT, Belarus puede estudiar y aplicar la práctica internacional para solucionar conflictos sociales y laborales, y mejorar y reglamentar el mercado de trabajo. El Gobierno coopera con la OIT en relación con varias cuestiones, incluido el empleo. La información proporcionada por la delegación de Belarus es completa. La misión de la OIT de 2017, así como los últimos cambios legislativos, permiten confiar en que el Gobierno continuará interactuando con los interlocutores sociales, y en que la OIT retirará todas las cuestiones planteadas por la Comisión. Sólo pueden crearse condiciones de trabajo decente a través del diálogo social y de una legislación que esté de conformidad con las normas internacionales del trabajo.

La miembro gubernamental de Cuba agradeció la información proporcionada por el Gobierno. Refiriéndose a la misión consultiva de junio de 2017, subrayó que dicha misión era muestra del espíritu de colaboración del Gobierno con la OIT. Confío en que este último prosiguiera sus esfuerzos por tener mejores condiciones de trabajo y asegurar una mejor protección de niños, niñas y familias, al tiempo que valorara las necesarias modificaciones legislativas.

La representante gubernamental agradeció a los miembros de la Comisión la discusión e indicó que estudiarán todas las sugerencias y los comentarios constructivos. Belarus apoya con firmeza la prohibición y la erradicación del trabajo forzoso. La Constitución consagra la prohibición del trabajo forzoso, al igual que el artículo 13 del Código del Trabajo. Sólo el tribunal puede permitir cualquier excepción a este principio con arreglo a la legislación sobre emergencias y la legislación militar. Reiteró que el decreto núm. 9 ha sido derogado, tal y como la Comisión de Expertos observó con satisfacción, y por lo tanto esta cuestión debería considerarse resuelta. Recordó que el decreto núm. 29 fue objeto de críticas durante la reunión de la Comisión de 2016. Los expertos de la misión consultiva técnica han estudiado el contenido del decreto y han informado a la Comisión de Expertos sobre sus conclusiones. Tras examinar toda la información necesaria, la Comisión de Expertos decidió no comentar el decreto núm. 29. El contenido de un contrato de empleo, sus términos y condiciones de trabajo, se definen por acuerdo entre las partes, es decir el empleador y el empleado. Ninguna de las partes tiene derecho a coaccionar a la otra parte o imponer condiciones inaceptables. Los términos de un contrato de empleo deben tener en cuenta las garantías mínimas obligatorias establecidas en la legislación del trabajo. Este enfoque se ajusta a las prácticas internacionalmente reconocidas. Los comentarios de la Comisión de Expertos han constituido la base de un análisis adicional y exhaustivo por parte del Gobierno sobre la aplicación de la legislación nacional. El Gobierno también ha estudiado tres textos reglamentarios — los decretos núms. 3 y 18, y la ley núm. 104-3 — y ha comunicado información detallada sobre su aplicación, que sólo afecta a unas categorías de ciudadanos muy limitadas que, sin la implicación activa del Estado y la sociedad, no podrían volver a llevar una vida normal. Ofrecer a estos individuos una oportunidad para trabajar constituye uno de

los medios más importantes y efectivos para su rehabilitación y reintegración social. Este enfoque es coherente con la posición de la Comisión de Expertos, recogida en los Estudios Generales sobre el Convenio, de 1979 y de 2007, en particular en relación con los desempleados de larga duración que no quieren trabajar y que, por esta razón, no disponen de medios de subsistencia. Para concluir, la representante gubernamental aseguró a los miembros de la Comisión que el Gobierno seguirá siendo un firme y constante defensor de los principios de la OIT. El Gobierno valora su interacción con la OIT y está dispuesto a seguir cooperando para mejorar las relaciones sociales y laborales en Belarus.

Los miembros empleadores agradecieron las presentaciones elogiando la interacción constructiva entre el Gobierno y la OIT y el desarrollo de la colaboración social y del mercado laboral. Tomaron nota de las modificaciones de determinados textos legislativos, las explicaciones del Gobierno sobre los cambios conceptuales al decreto núm. 3, en su forma enmendada por el decreto núm. 1, y la derogación del decreto núm. 9 por el edicto núm. 182 de 27 de mayo de 2016. Considerando las presentaciones relativas al valor social y de rehabilitación del trabajo, los miembros empleadores instaron al Gobierno a que siga adoptando todas las medidas necesarias para suprimir la utilización del trabajo forzoso, y para evitar la promulgación de legislación que podría equivaler a la utilización de trabajo forzoso. Solicitaron al Gobierno que proporcione a la Comisión de Expertos la información que confirme la modificación del decreto núm. 3 por el decreto núm. 1, así como los detalles relativos al funcionamiento del nuevo marco jurídico y sus efectos prácticos. Además, pidieron al Gobierno que presente información sobre la aplicación de la ley núm. 104-3 en la práctica, incluido el número de personas internadas en centros médicos y el trabajo obligatorio que forma parte de dicha rehabilitación.

Los miembros trabajadores dieron las gracias al representante gubernamental por la información proporcionada a la Comisión, pero lamentaron que el Gobierno no vea las graves deficiencias de su normativa en relación con el Convenio. Habida cuenta del escaso progreso alcanzado en relación con las cuestiones planteadas, es necesario reiterar una serie de recomendaciones formuladas en 2016. El Gobierno debe tomar todas las medidas necesarias para poner fin al trabajo forzoso y abstenerse de promulgar leyes que puedan propiciarlos. Muchos sectores de la población pueden ser sancionados con penas de trabajo obligatorio. Los grupos más vulnerables son quienes no han trabajado durante más de 183 días en un período determinado, quienes padecen alguna adicción y padres que no pueden cuidar de sus hijos. A este respecto, el Gobierno debe velar por que sus leyes y decretos se ajusten plenamente al Convenio, en particular el decreto núm. 1, por el que se modifica el decreto núm. 3, la ley núm. 104-3, el decreto núm. 18 y el decreto núm. 29. Esta tarea debe llevarse a cabo en estrecha cooperación con todos los interlocutores sociales de Belarus. Así pues, se invitó al Gobierno a que celebre consultas con todos los interlocutores sociales para elaborar iniciativas normativas que garanticen el cumplimiento del Convenio. También debe prestarse más atención a la situación de los centros médicos de trabajo. En este sentido, se pidió al Gobierno que informe a la Comisión de Expertos sobre las actividades de seguimiento efectuadas en dichos centros por los servicios de inspección del trabajo. Para eliminar todas las formas de trabajo forzoso, hay que enjuiciar a quienes lo imponen y sancionarlos con penas disuasorias de índole civil y penal si se ha demostrado su culpabilidad. La derogación del decreto núm. 9 ha sido confirmada, pero aún no están claros sus efectos. Habría que recabar más información al respecto para determinar si ha habido mejoras en relación con el Convenio. Por otra parte, la situación relativa a la libertad sindical en Belarus es sumamente preocupante. El ejercicio de esta libertad se halla severamente

restringido, por lo que los trabajadores no pueden hacer oír su voz de manera efectiva. Se instó al Gobierno a que solicite asistencia técnica a la OIT para aplicar todas las recomendaciones mencionadas anteriormente. También se instó al Gobierno a que acepte una misión de contactos directos dirigida por la OIT con el fin de agilizar el proceso de adaptación de la legislación y la práctica de Belarús al Convenio.

Conclusiones

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

En relación con las conclusiones adoptadas por la Comisión en 2016 y las medidas adoptadas por el Gobierno en respuesta a las mismas, la Comisión tomó nota de la explicación facilitada por el Gobierno sobre los cambios conceptuales introducidos en el marco del decreto presidencial núm. 3, de 2 de abril de 2015, modificado por el decreto núm. 1, de 25 de enero de 2018, así como de la derogación del decreto núm. 9, de 7 de diciembre de 2012, reemplazado por el decreto presidencial núm. 182, de 27 de mayo de 2016. Sin embargo, la Comisión observó con preocupación la posibilidad de que la aplicación de los otros decretos presidenciales, que no han sido modificados, propicie la imposición de trabajo forzoso.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión recomendó al Gobierno que:

- siga adoptando todas las medidas necesarias, en pleno cumplimiento del Convenio núm. 29 para erradicar el trabajo forzoso y se abstenga de promulgar leyes que puedan propiciar en la práctica el recurso al trabajo forzoso;
- proporcione información a la Comisión de Expertos sobre el efecto de las disposiciones del decreto presidencial núm. 182 en la legislación y sobre sus consecuencias en la práctica;
- suministre información a la Comisión de Expertos que confirme la modificación del decreto presidencial núm. 3 mediante el decreto presidencial núm. 1 y, en particular, sobre el efecto de este nuevo marco en la legislación y en la práctica;
- siga aportando información sobre la aplicación en la práctica de la ley núm. 104-3, en especial sobre el número de personas que se encuentran en centros médicos y sobre el trabajo obligatorio que forma parte de su rehabilitación, y
- siga aceptando asistencia técnica para velar por la continuidad de las medidas encaminadas a lograr el cumplimiento del Convenio núm. 29 en la legislación y en la práctica.

La Comisión alentó al Gobierno a que continúe colaborando de forma constructiva con la OIT para erradicar el trabajo forzoso y a que transmita información sobre las medidas al respecto para que la Comisión de Expertos la examine en su próxima reunión.

La representante gubernamental señaló que su Gobierno se compromete a cumplir las normas internacionales del trabajo y que enviará información adicional a la Comisión de Expertos con el fin de facilitar una mejor comprensión de las medidas adoptadas para aplicar el Convenio. Subrayó que el objetivo de las medidas adoptadas por su Gobierno es combatir ciertos fenómenos indeseables como el alcoholismo y la drogadicción mediante servicios de asistencia, rehabilitación y apoyo para proteger a los niños.

ERITREA (ratificación: 2000)

Un representante gubernamental declaró que el Gobierno toma nota de las observaciones formuladas el 30 de agosto de 2017 por la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y los comentarios al respecto de la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia. En 2000, Eritrea

ratificó los dos convenios relativos al trabajo forzoso y ha mantenido su compromiso con las cuestiones asociadas a los convenios. Eritrea no sólo ha luchado frente a los dirigentes coloniales por su independencia, sino también por obtener la justicia social y garantizar sus derechos. En cuanto a la cuestión del servicio nacional obligatorio, el Gobierno debe reiterar la posición que expresó ante la Comisión de la Conferencia en 2015. El orador expresó su esperanza de que el debate resulte esclarecedor y conduzca a una conclusión productiva. El programa del servicio nacional está en el corazón de la construcción de la nación y la educación y preparación de la nueva generación para lograr este propósito. Eritrea introdujo el programa de servicio nacional en 1995 mediante la proclamación núm. 82, de 1995, en el contexto de la desmovilización masiva del Ejército de Liberación Eritreo tras la independencia. En cierto modo, también se considera como una estructura de seguridad contingente que permite a la joven nación mantener un ejército regular muy pequeño con la flexibilidad de movilizar la fuerza necesaria en caso de enfrentarse a una amenaza contra su existencia. También se considera esencial la necesidad de actuar de forma dinámica para establecer un marco sólido de seguridad y desarrollo regional. En tiempos normales, el servicio nacional establecido por ley se limita a dieciocho meses, de los cuales, en general, doce meses se dedican a trabajos públicos comunitarios o labores de desarrollo y los seis meses restantes al adiestramiento militar en el Centro de Educación y Formación de Sawa. También forman parte de la reserva que puede ser requerida en caso de que estalle una guerra o de que se solicite debido a un problema de seguridad nacional. Esto es compatible con la definición de las «obligaciones cívicas normales» que aparece en el artículo 2, 2), b), del Convenio. El trabajo exigido se realiza en el mayor interés de la nación y la comunidad, y no en beneficio de compañías privadas o individuos. Se centra en la reforestación, la conservación del suelo y el agua, los proyectos de reconstrucción y los programas de seguridad alimentaria. En general, el propósito para el que se utiliza se limita a lo estrictamente necesario en la situación imperante como requisito previo a la existencia de la nación. En los últimos veinte años, el programa de servicio nacional se ha visto afectado por amenazas externas a la existencia de la nación. La ocupación permanente por parte de Etiopía de territorios soberanos eritreos constituye una violación flagrante de la legislación internacional, las disposiciones fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas y el Acuerdo de Argel de 2000 firmado por ambos países. También constituye una violación del derecho del pueblo eritreo a la soberanía, al desarrollo y su derecho a vivir en paz libre de amenazas. Sin embargo, la comunidad internacional, en particular el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, no ha tomado las medidas adecuadas para abordar el problema. Por consiguiente, Eritrea no tiene otra alternativa que adoptar las medidas de autodefensa necesarias proporcionales a la amenaza a que se enfrenta.

A pesar de los desafíos que prevalecen, el Gobierno ha adoptado varias medidas para transformar el sistema de servicio nacional y hacer frente a las consecuencias imprevistas. Por ejemplo: 1) en 2001, se estableció la Comisión para la Desmovilización, y entre 2001 y 2005 se desmovilizó a 105 000 soldados del servicio nacional — el proyecto preveía la completa desmovilización del ejército pero se suspendió cuando Etiopía rechazó la decisión de la Comisión de Límites Eritrea-Etiopía —; 2) con recursos locales, se han proseguido los procesos de desmovilización a gran escala por diversos motivos, en particular de las mujeres y otros sectores de la sociedad; 3) los últimos cinco o seis años, todos los graduados del servicio nacional se han inscrito directamente en diferentes instituciones educativas y, tras acabar sus estudios, han sido asignados a varias áreas

de trabajo, entonces, en la mayoría de los casos, se ha aplazado el período de un año de servicio comunitario o para el desarrollo hasta que el momento sea conveniente — además la mayoría de los recién graduados forman parte del nuevo sistema de remuneración establecido en 2016 que introduce un aumento sustancial del salario en la administración pública —, y 4) el objetivo de los trabajos comunales es promover el servicio social y los medios de subsistencia dignos de la población. Se ha consultado a menudo a los miembros de la comunidad, a través del sistema de gobernanza local popular, implicando tanto a los beneficiarios como a los participantes activos, sobre la necesidad de estos servicios. Debido a la situación que prevalece, descrita repetidamente, se ha solicitado a los miembros del servicio nacional realizar actividades no militares en las circunstancias específicas descritas que se limitan a auténticos casos de fuerza mayor. En tiempos de paz, los miembros del servicio nacional no tienen más obligaciones tras haber cumplido su deber de servicio durante dieciocho meses. La duración del servicio nacional se ha prolongado debido a las incesantes amenazas y al prolongado estado de beligerancia de Etiopía. Por consiguiente, las obligaciones ampliadas que se han impuesto a la población en general y los miembros del servicio nacional en particular son compatibles con las disposiciones de los Convenios núms. 29 y 105. No se ha realizado ningún trabajo forzoso u obligatorio en el país en violación de los Convenios. En cuanto al contexto jurídico e institucional del Estado, el servicio nacional constituye una excepción al trabajo forzoso en virtud del artículo 3, 17), de la Proclamación del Trabajo núm. 118, de 2001, que dispone que las obligaciones cívicas normales, el trabajo realizado según lo estipulado en el Código Penal y los servicios comunitarios o para el desarrollo prestados en una situación de amenazas externas a la existencia del país no se consideran trabajo forzoso. La legitimidad de calificar el servicio militar y no militar como un caso de fuerza mayor de conformidad con el Convenio es por consiguiente inequívoca. El orador subrayó que la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo están interconectados y constituyen un principio fundamental del sistema internacional. No se deben subestimar las amenazas a su existencia a las que se enfrenta Eritrea y el fracaso de la comunidad internacional, en particular del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a la hora de abordar dichas amenazas a las que se enfrenta Eritrea. El Gobierno de Eritrea rechaza categóricamente las alegaciones efectuadas y reitera la posición que ha adoptado según la cual la Comisión debería tener en cuenta estas realidades objetivas, rechazar las alegaciones y seguir ampliando y reforzando el compromiso con Eritrea de forma significativa. En cuanto a la afirmación de la OIE de que «la ocupación ilegal del territorio eritreo por parte de Etiopía no constituye una auténtica emergencia, con lo cual el recurso al trabajo forzoso no se justifica», el orador declaró que ésta se contradice con la realidad concreta del país, con el principio fundamental del sistema internacional sobre la interdependencia de la paz, la seguridad y el desarrollo, y con las disposiciones del artículo 1, b), del Convenio. Contrariamente a lo que afirma la OIE, Eritrea no recurre al trabajo forzoso u obligatorio para impulsar el desarrollo económico en el marco de un enfoque sistémico destinado a sustituir el sistema del trabajo. Todas las formas de trabajo obligatorio impuestas en Eritrea son servicios comunitarios menores. Este tipo de trabajo, exigido por la coyuntura de amenazas a su existencia, guarda conformidad con los criterios previstos en el Convenio núm. 29. Además, se justifica la movilización de mano de obra con fines de desarrollo económico en el contexto del Convenio núm. 105. De conformidad con los convenios ratificados sobre el trabajo forzoso y su abolición y después de la guerra en la frontera con Etiopía, la Comisión solicitó a Eritrea que presentara

memorias e información, indicando que el trabajo impuesto a la población como parte del servicio nacional obligatorio en Eritrea equivalía a trabajo forzoso. El Gobierno de Eritrea ha presentado varias memorias por escrito y ha informado a la Comisión de la Conferencia y a la Comisión de Expertos de que no se ha practicado ninguna forma de trabajo forzoso en la mina de Bisha. Para concluir, el orador expresó la esperanza de que todos los esfuerzos realizados hasta la fecha, incluido el contenido de la presente declaración, sirvan para fomentar una percepción objetiva de la realidad imperante que permita poner fin a las acusaciones infundadas de trabajo forzoso y a las observaciones conexas. Por último, reiteró la voluntad del Gobierno de seguir colaborando con los órganos pertinentes.

Los miembros trabajadores recordaron la gravedad del problema y la incapacidad del Gobierno para aportar una respuesta satisfactoria aunque el recurso al trabajo forzoso en Eritrea ya había sido discutido en la 104.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de 2015 y que desde entonces el Gobierno no ha solicitado la asistencia técnica de la OIT. Los alarmantes informes realizados en 2015 (asesinatos, torturas, secuestros, condiciones de detención inhumanas) siguen siendo idénticos en 2018 y están confirmados por numerosos organismos internacionales tales como la Comisión de Encuesta de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos en Eritrea de junio de 2016 y la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Eritrea en junio de 2017. Las malas relaciones diplomáticas con Etiopía no pueden servir de justificación a las graves violaciones en curso. Cabe esperar que la discusión de este año en la Comisión pueda convencer al Gobierno eritreo para hacer cuanto esté a su alcance con el objeto de que su legislación y su práctica estén en conformidad con el Convenio. La fuente del problema sigue siendo el servicio nacional obligatorio que se basa en la Proclamación sobre el Servicio Nacional (núm. 82, de 1995) y la declaración sobre la «Campaña de Desarrollo Warsai Yakaalo» de 2002. Si en teoría la Campaña Warsai Yakaalo es de duración limitada, ella ha permitido movilizar a los conscriptos por una duración indeterminada. Además, el servicio nacional abarca una serie de actividades, tales como la construcción o la agricultura, que no son actividades puramente militares y, en consecuencia, no entran en el campo de aplicación de la excepción prevista en el artículo 2, párrafo 2 del Convenio. Como lo recuerda la Comisión de Expertos, esta condición tiene como objetivo impedir la requisición de los conscriptos para la realización de trabajos públicos o para fines de desarrollo. Ahora bien, se ha informado que algunos conscriptos son puestos al servicio de empresas privadas, especialmente en el sector de las minas. El Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) prohíbe igualmente la utilización del trabajo forzoso u obligatorio como método de movilización y de utilización de la mano de obra con fines de desarrollo económico. Es en este sentido que debe ser interpretado el Convenio núm. 29. Ahora bien, uno de los objetivos declarados de la Campaña Warsai Yakaalo es precisamente «invertir en el desarrollo del trabajo de la población en tanto que riqueza potencial», es decir, favorecer el desarrollo económico. Otra excepción a la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio prevista por el Convenio es la de fuerza mayor, que se define en forma restrictiva como un hecho repentino e imprevisible que solicita una intervención inmediata. Pero, en vista de los períodos extremadamente largos de requisición de la mano de obra, no se puede considerar que el Gobierno eritreo moviliza una gran parte de su población para hacer frente a un hecho repentino e imprevisible. Por consiguiente, no puede invocar la excepción de la fuerza mayor. El Gobierno estima que las medidas adoptadas tienen por objeto prevenir un hecho futuro de fuerza mayor. Dicha interpretación, además de ser incompatible con el carácter imprevisible que exige la

fuerza mayor no es aceptable puesto que permitiría que los Estados adopten medidas graves de limitación de los derechos fundamentales en previsión de una fuerza mayor hipotética, lo cual constituiría un peligro precedente.

La institucionalización del trabajo forzoso está demostrada por las sanciones graves de que son objeto los eritreos que intentarían liberarse de esta obligación, especialmente las penas de prisión, la suspensión de los derechos, las represalias contra los miembros de su familia o la no renovación de licencias comerciales. El trabajo forzoso u obligatorio está definido en el artículo 2, párrafo 1, del Convenio como todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente. Los miembros trabajadores han reiterado su inquietud en lo que se refiere al impacto de la Campaña Warsai Yakaalo sobre las mujeres y los niños. Aunque la legislación prevé que el servicio nacional se efectúe a partir de los dieciocho años, diferentes informes han revelado que cerca de un tercio de los nuevos conscriptos en los centros de entrenamiento militar son mucho más jóvenes. Los estudiantes que terminan el ciclo escolar están obligados a someterse a un entrenamiento militar intensivo en Sawa y enseguida continúan sus estudios bajo la autoridad militar. Después son transferidos directamente al programa de servicio nacional. Con frecuencia los estudiantes deben trabajar en la agricultura, a veces hasta uno o dos meses, además de su formación militar y de sus estudios. Con respecto a las mujeres, ellas son especialmente vulnerables al acoso y a las violencias sexuales. Ellas están igualmente forzadas a realizar tareas domésticas para los oficiales, además de sus tareas en el marco de su servicio obligatorio. Cabe lamentar el abandono de las medidas adoptadas para desmovilizar a los conscriptos y reintegrarlos a la función pública, en especial estableciendo una escala salarial para quienes hayan terminado sus obligaciones y dándoles un estatuto propio. Es de esperar que el Gobierno reactivará este proceso. La afirmación del Gobierno según la cual los objetivos perseguidos por la Campaña Warsai Yakaalo se limitan a lo que es estrictamente necesario para responder a las exigencias de la situación del país, equivale a añadir un criterio al texto del Convenio utilizando la noción de proporcionalidad para justificar los abusos a los derechos fundamentales de su población. Ahora bien, la cuestión de la proporcionalidad sólo se plantea en el marco de la fuerza mayor, que no puede invocarse en el caso analizado. Las conclusiones planteadas por la Comisión de Expertos y por la Comisión de la Conferencia se encuentran reforzadas por otras organizaciones. El Consejo de Derechos Humanos le pidió a Eritrea que realice una reforma jurídica e institucional profunda. La Relatora Especial ha debido constatar, en junio de 2017, que el Gobierno eritreo no había hecho ningún esfuerzo para dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta. La misma observación se impone con respecto a las recomendaciones que la Comisión ha dirigido al Gobierno en 2015. El servicio nacional obligatorio tal como se aplica actualmente constituye un atentado a los derechos fundamentales de los eritreos. Deberían aplicarse las recomendaciones ya formuladas en 2015 por la Comisión así como las recomendaciones de la Comisión de Encuesta del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de revocar la proclamación de 1995 relativa al servicio nacional y de poner término a la Campaña Warsai Yakaalo. Invitaron al Gobierno a considerar la ratificación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930, que completará en forma práctica la política de desmantelamiento del trabajo forzoso que debe de aplicarse.

Los miembros empleadores recordaron que el caso está relacionado esencialmente con dos instrumentos nacionales que infringen el Convenio, a saber, la Proclamación sobre el Servicio Nacional núm. 82, de 1995 y la declaración

sobre la «Campaña de Desarrollo Warsai Yakaalo», de 2002. Si bien el reclutamiento para el servicio militar duraba inicialmente sólo dieciocho meses, la guerra entre Eritrea y Etiopía ha dado lugar a una eliminación de la limitación. Según el Gobierno, el servicio nacional se presta con fines militares y de desarrollo. En otras palabras, se pueden utilizar conscriptos en una diversidad de actividades, algunas de las cuales corresponden exclusivamente al ámbito económico o de desarrollo. Sin embargo, en virtud del Convenio, el uso del trabajo involuntario para realizar trabajos no militares sólo se permite en muy pocas circunstancias. Cuando se analizó el caso en 2015, esta Comisión estaba sumamente preocupada por la situación permanente de trabajo forzoso en Eritrea e instó al Gobierno a que solicitara asistencia técnica a la OIT para velar por el cumplimiento del Convenio. Después de que la Comisión presentó sus conclusiones en 2015, tanto la OIE como la Confederación Sindical Internacional (CSI) formularon observaciones en las que expresaron su preocupación por la situación. Tomando nota con pesar de la omisión del Gobierno de presentar una memoria, la Comisión de Expertos había urgido al Gobierno a que adoptara las medidas necesarias para poner fin a la práctica generalizada y sistemática de imposición de trabajo obligatorio a la población en el contexto del servicio nacional como obligación. En 2017, la Comisión de Expertos adoptó una observación, basándose en las observaciones de la OIE y las respuestas que dio el Gobierno a éstas. La OIE subrayó que era urgente poner fin al trabajo forzoso en Eritrea y observó que, pese al compromiso asumido para trabajar en aras de ese objetivo, el Gobierno no había solicitado asistencia técnica a la OIT ni había demostrado ninguna intención de cooperar con ésta. El Gobierno reiteró que la desmovilización se había interrumpido y que el servicio nacional se había prolongado debido a la necesidad de adoptar medidas con respecto al estado de beligerancia con Etiopía. Además, el Gobierno afirmó con rotundidad que el trabajo impuesto a la población en el marco de la Campaña Warsai Yakaalo sólo se realizaba en beneficio de la comunidad y no de empresas privadas o particulares. En consecuencia, según el Gobierno, no se trataba de ninguna práctica sistemática de trabajo obligatorio. En su observación, la Comisión de Expertos señaló que, de acuerdo con los informes más recientes de los órganos nombrados por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Gobierno todavía no había adoptado medidas para introducir reformas en los programas del servicio nacional. La Comisión de Expertos señaló también con profunda preocupación que no se había observado ningún avance del Gobierno para armonizar su legislación y sus prácticas con el Convenio. Si bien era comprensible que el Gobierno quería prepararse para defender sus fronteras, éste había ratificado el Convenio núm. 29, que pone límites a la posibilidad de poder llevar a cabo ciertas acciones. Es necesario armonizar los instrumentos jurídicos nacionales con las disposiciones de las normas internacionales del trabajo ratificadas. La declaración del Gobierno en respuesta a la observación confirma que el reclutamiento trascendía el límite de dieciocho meses establecido, y se utilizan conscriptos militares para realizar trabajos o actividades no militares, como las actividades económicas que se llevan a cabo presuntamente en beneficio de la comunidad. No obstante, la interpretación de los hechos es polémica. Tanto la Comisión de Aplicación de Normas como la Comisión de Expertos han determinado en reiteradas ocasiones que la situación en Eritrea es análoga a la de trabajo forzoso y es incompatible con el Convenio, mientras que el Gobierno considera que el programa de reclutamiento y las actividades militares realizadas en el marco de la Campaña Warsai Yakaalo son justificables como excepciones en virtud del artículo 2 del Convenio. Asimismo, el Gobierno ha resaltado que ha adop-

tado medidas para reducir el servicio nacional incorporando muchos reclutas en el servicio civil, con mejores remuneraciones. Si bien los esfuerzos del Gobierno pueden ser una muestra de su intención de cumplir su compromiso de desmovilización, sigue habiendo preocupación por quienes permanecen en el servicio nacional prolongado o quienes son utilizados en trabajos no militares de carácter obligatorio. Para que el Gobierno se comprometa a cumplir sus obligaciones dimanantes del derecho internacional, es necesario que adopte las medidas necesarias que permitan modificar o derogar los instrumentos nacionales que sean contrarios al Convenio. Independientemente de su justificación, la Proclamación sobre el Servicio Nacional y la Campaña Warsai Yakaalo constituyen una violación al Convenio. En conclusión, el retraso en la armonización de la legislación y las prácticas nacionales con el Convenio, el número de observaciones y recomendaciones formuladas por la Comisión de Aplicación de Normas, la Comisión de Expertos y otros órganos internacionales, así como la omisión constante del Gobierno de solicitar asistencia a la OIT a ese respecto, justifican que éste se considere como un caso de grave incumplimiento.

El miembro trabajador de Eritrea dio las gracias a la Comisión por darle la oportunidad de intervenir y corregir algunos conceptos erróneos sobre su país. Expresó su preocupación por el enfoque prescriptivo adoptado por la Comisión de Expertos y la OIE con respecto a la aplicación por Eritrea del Convenio, sin contar con ninguna prueba perceptible de los alegatos ni considerar la realidad en Eritrea. No se ha comprendido el enfoque genuino de Eritrea relativo al desarrollo indígena comunitario. Si no se visita el país, es prácticamente imposible comprender la realidad eritrea, el espíritu de pertenencia comunitaria y la pasión del pueblo por la paz, la estabilidad, el crecimiento y la prosperidad. Eritrea tiene una visión única del futuro. En efecto, el país sigue tropezando con problemas de desarrollo socioeconómico y ha sido asolado por la guerra y por intereses geopolíticos. Sin embargo, pese a todas las condiciones difíciles, ha logrado conservar los valores más apreciados (la honestidad, la integridad, el trabajo arduo, el espíritu comunitario y los deberes cívicos) para construir una nación sostenible. Se espera que el éxito alcanzado durante la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sea aún mayor al materializar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En cuanto a los alegatos sobre trabajo forzoso, es inconcebible que un país que nació de la dolorosa lucha por su independencia y por los derechos humanos pueda permitir la violación de los derechos humanos de su pueblo, en particular la utilización sistemática del trabajo forzoso en contravención de los valores nacionales y principios del Convenio. Eritrea ha ratificado todos los convenios fundamentales de la OIT, a excepción del Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), que se está analizando, y se ha comprometido plenamente a aplicarlos. Los principios de los convenios están consagrados en la Ley del Trabajo núm. 118, de 2001. Los sindicatos eritreos desempeñan un papel activo, en cooperación también con las confederaciones internacionales y la OIT, para proteger los derechos de los trabajadores. A fin de analizar el Programa de Trabajo Decente y, en particular, el trabajo forzoso y la migración laboral en África, en marzo de 2016 se había organizado en Asmara una conferencia de solidaridad internacional, en colaboración con la OIT, a la que asistieron más de 25 sindicatos nacionales, la CSI y la Organización de Unidad Sindical Africana (OUSA). Los participantes de esta conferencia habían visitado, entre otras cosas, la mina de Bisha. A raíz de la visita, muchos de los empleados de la Bisha Mining Company se afiliaron a sindicatos. El orador indicó además que se dio una respuesta formal en relación con el informe de la comisión de investigación sobre la situación de los derechos humanos en Eritrea en la que se especifica que,

de conformidad con el artículo 25 del Convenio, la imposición ilegal de trabajo forzoso u obligatorio se castiga como un delito penal en Eritrea en virtud del Código Penal y que en el artículo 3, 7), de la Proclamación Laboral núm. 118/2001 se dispone que las obligaciones del servicio nacional no constituyen un caso de trabajo forzoso. Eritrea aplicó las excepciones establecidas en el artículo 2, 2), del Convenio, que incluyen el servicio militar obligatorio, así como el trabajo que forma parte de las obligaciones cívicas normales de los ciudadanos eritreos. Asimismo, los sindicatos eritreos comprueban periódicamente si se cumple el artículo 9 del Convenio. Si bien discrepa de las observaciones de la Comisión de Expertos en las que se compara el servicio nacional con el trabajo forzoso, el orador reiteró su compromiso de impedir cualquier práctica de ese tipo que pudiera ocurrir en el futuro. Se espera que la Comisión participe en un diálogo auténtico con todos los interlocutores para obtener información real sobre la situación en Eritrea.

El miembro empleador de Eritrea declaró que el hecho de que la OIE haya presentado las observaciones sobre Eritrea a la Comisión de Expertos sin haber consultado a la Federación de Empleadores de Eritrea (EFE) en su calidad de miembro de la OIE constituye una infracción de procedimiento. Por lo tanto, la acusación no es legítima ni creíble y carece de fundamento fáctico. El orador instó a todos los miembros de la OIE a que se adhieran al rechazo por parte de la EFE de esta acusación poco realista. La cuestión del trabajo forzoso en el programa de servicio nacional fue planteada en 2015 por la CSI, y luego por la OIE en 2017, sin información sustantiva de los respectivos afiliados. Además, el Gobierno toma medidas constantemente para mitigar las dificultades económicas de los miembros del servicio nacional y otros empleados. A finales de 2015, se introdujo una nueva escala de sueldos para los miembros del servicio nacional y se está llevando a cabo un proceso de desmovilización. El informe de la Relatora Especial de las Naciones Unidas, en el que se basó la Comisión de Expertos, es muy discutible y carece de credibilidad por numerosos motivos. En general, la acusación es obsoleta y no contiene información sobre la evolución reciente de la cuestión que se examina.

La miembro gubernamental de Bulgaria, haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Noruega, ex República Yugoslava de Macedonia y Montenegro, destacó que tanto la promoción de las normas fundamentales del trabajo como su ratificación y aplicación universales forman parte del Plan de Acción de la UE para los derechos humanos, adoptado en julio de 2015. Eritrea es parte en el Acuerdo de Cotonú, el marco para la cooperación con la UE que exige a las partes que respeten la democracia, el Estado de derecho y los principios de derechos humanos, incluida la abolición del trabajo forzoso. La Proclamación sobre el Servicio Nacional y la declaración sobre la «Campaña de Desarrollo Warsai Yakaalo», de 2002, son incompatibles con el Convenio, pues han establecido la práctica generalizada y sistemática de imponer el trabajo obligatorio a la población. Es profundamente preocupante que buena parte de la población pueda ser obligada a hacer el servicio militar, que pueda requerirse trabajo por un período de tiempo indefinido y arbitrario, y que gran parte de ese trabajo vaya mucho más allá de las excepciones previstas en el Convenio. La oradora lamentó profundamente que el Gobierno no haya adoptado ninguna medida para enmendar o derogar su legislación pese a las recomendaciones formuladas por la Comisión de la Conferencia y la Comisión de Expertos. La amenaza de la guerra no puede usarse como justificación para obligar a la población a trabajar con fines distintos del servicio militar o si no existen verdaderas emergencias o casos de fuerza ma-

yor. La oradora invitó encarecidamente al Gobierno de Eritrea a que haga frente a esta situación y acepte la oferta de cooperación y asistencia técnica de la OIT, y recordó que la UE sigue dispuesta a ayudar a Eritrea a cumplir sus obligaciones en materia de democratización, derechos humanos y Estado de derecho, así como a apoyar su desarrollo económico y sostenible.

El miembro trabajador de Nigeria, hablando en nombre de la Organización de Sindicatos de África Occidental (OTUWA), recordó que Nigeria cuenta con un programa de servicio nacional de un año que se estableció tras la guerra civil de Nigeria, mientras que el de Eritrea está vinculado con su conflicto con Etiopía. Sin embargo, el programa de servicio nacional de Nigeria no exige el trabajo forzoso. Su objetivo es que los jóvenes aprecien la esencia del patriotismo y proporcionarles experiencia de primera mano, y consolidar asimismo la unidad nacional. Se insta al Gobierno de Eritrea a recurrir a la asistencia técnica de la OIT para reformar y transformar efectivamente su legislación y prácticas relativas al servicio nacional, a fin de promover el empoderamiento social y económico de los jóvenes de conformidad con las recomendaciones de la Comisión de Expertos. Nigeria tuvo una experiencia similar de desacuerdo con un Estado vecino, y el conflicto se solucionó amistosamente con la asistencia de la comunidad internacional. En respuesta a los llamamientos formulados por Eritrea, el orador instó a que se preste asistencia técnica sólida a través de la OIT para coordinar un proceso interinstitucional de las Naciones Unidas con objeto de realizar un seguimiento efectivo del acuerdo de paz con el objetivo de poner fin a la situación de «no guerra no paz».

La miembro gubernamental del Sudán agradeció al Gobierno de Eritrea su gran interés en los asuntos laborales y de los trabajadores, así como en los comentarios de la Comisión de Expertos. Afirmó que: *a)* el Convenio prevé que el servicio nacional no se considera trabajo forzoso cuando un Estado se enfrenta a una emergencia; *b)* los mandantes tripartitos en Eritrea han tomado medidas a través de una serie de iniciativas emprendidas por la Confederación Nacional de Trabajadores de Eritrea, y tratan de solucionar el problema con el Gobierno siguiendo las observaciones formuladas por la CSI, y *c)* es importante acoger con agrado y encomiar los avances realizados por el Gobierno de Eritrea. La oradora propuso dejar de plantear una vez por todas las cuestiones mencionadas en la observación de la Comisión de Expertos y concertar esfuerzos con Eritrea para apoyarla en la aplicación de las normas internacionales del trabajo.

La miembro trabajadora de Sudáfrica hizo eco de la preocupación expresada por los miembros trabajadores por el servicio militar indefinido para los conscriptos y por la falta de oportunidades socioeconómicas para los jóvenes. La prolongación del servicio militar nacional es la principal razón de huir de Eritrea: en 2016 y 2017, los refugiados eritreos constituyeron el quinto grupo más grande de llegadas a Europa a través del mar Mediterráneo. Según la Organización Internacional para las Migraciones 1 184 eritreos han llegado a Europa desde principios de 2018. Las Naciones Unidas estiman que una décima parte de la población eritrea ha huido en años recientes. La situación es alarmante y la falta de actividades económicas individuales y colectivas no puede sostenerse. Sin embargo, al explotar a los conscriptos con fines civiles y económicos, el Gobierno infringe el derecho internacional. Trabajar hasta quince años, sin ingresos, en el contexto de lo que se denominan obligaciones cívicas y el deber nacional y bajo la fachada de obligaciones militares perpetuas, ya no puede tolerarse. El informe de 2017 de la Relatora Especial sobre la situación de los derechos humanos en Eritrea indicó que los programas de servicio nacional de Eritrea «seguían siendo arbitrarios, ampliados y de naturaleza involuntaria, equiparándose a la esclavitud, según las conclusiones de la

Comisión de Encuesta». Las nuevas medidas para desmovilizar a los conscriptos y rehabilitarlos en el servicio civil nacional, incluida la introducción de una escala salarial, eran alentadoras, pero no suficientes. Dichos esfuerzos debían fortalecerse y extenderse más, e incluir una adopción más amplia de una política de empleo y de erradicación de la pobreza tanto en el sector público como privado. Por lo tanto, se debería instar al Gobierno a aceptar la asistencia técnica de la OIT para elaborar un plan de acción con plazos definidos.

El miembro gubernamental de Argelia tomó nota con satisfacción de las medidas adoptadas para organizar el servicio nacional y la formación profesional en el marco del programa de desarrollo del país, a pesar de la muy difícil situación que atraviesa. Animó al Gobierno eritreo a que prosiga sus esfuerzos por cumplir sus obligaciones relativas al Convenio, en colaboración con la OIT.

El miembro trabajador de Zambia indicó que las acusaciones de haber violado los derechos de los trabajadores y los derechos humanos mediante la imposición de trabajo forzoso son tan graves que es preciso basarse en informaciones y hechos probados para formularlas. Un equipo de 25 sindicalistas internacionales viajó a Eritrea en 2016 y visitó la mina de Bisha, lugar al que se referían algunas acusaciones relativas al trabajo forzoso que se habían formulado. No se observó ninguna manifestación de trabajo forzoso. Sin embargo, dada la gravedad de dichas acusaciones, la Comisión de la Conferencia, la Comisión de Expertos y otras partes interesadas deben organizar una misión de estudio en Eritrea para: *a)* recabar información de primera mano sobre la situación actual; *b)* evaluar de forma objetiva los progresos realizados por el país en el ámbito de los derechos humanos y sindicales, y *c)* definir los problemas y proponer una manera de seguir avanzando a este respecto. Se insta a todos los sindicatos y organizaciones internacionales a que continúen apoyando a la Confederación Nacional de Trabajadores de Eritrea en los ámbitos del desarrollo de capacidades y la solidaridad sindical internacional.

El representante gubernamental pidió que se trate de comprender el problema de forma exhaustiva para poder encontrar una solución real. Es una lástima oír que los motivos de fuerza mayor del país son falsos cuando el problema relativo al programa del servicio nacional está directamente relacionado con la amplia ocupación del territorio eritreo por Etiopía. La paz es una condición previa para poder aplicar las normas internacionales del trabajo y la ocupación no lo permite. En este contexto, la solidaridad es esencial para el desarrollo. El Gobierno no ha desmentido la participación de miembros del servicio nacional en actividades cívicas. No obstante, esto se debió a causas de fuerza mayor, no se hizo con un fin de desarrollo económico. Eritrea no impondría trabajo forzoso a su propia población; al contrario, su intención es abolir del todo el trabajo forzoso. Sin embargo, incluso si se modifica la legislación, la raíz del problema no desaparecería, es decir, la ocupación por Etiopía, que es preciso resolver. Este debate basado en acusaciones infundadas no ayuda a Eritrea a aplicar las normas internacionales del trabajo. El Gobierno no rechaza ningún tipo de asistencia técnica que esté dirigida a abordar la raíz del problema del trabajo forzoso, y lleve a la paz y la estabilización. Habida cuenta de la gravedad de las circunstancias, que los demás no parecen entender del todo, Eritrea tiene que tomar medidas unilaterales. Además, el Gobierno ha empezado a mejorar la situación y seguirá por este camino. En este sentido, entre las medidas que se han adoptado se encuentra la introducción de una escala de salarios para los miembros del servicio nacional y la readaptación de los antiguos miembros al servicio civil. La «Campaña de Desarrollo Warsai Yakaalo» sólo se puso en práctica de 2006 a 2015 y no ha continuado

desde entonces. También es preciso aclarar que la acusación de que hay niños menores de 18 años afectados no es verdadera.

Otro representante gubernamental destacó la cuestión del procedimiento relativo a las observaciones de la OIE. Es necesario tomar en consideración el hecho de que la EFE, como miembro de la OIE, no consultó antes de la presentación de las observaciones a la Comisión de Expertos. Añadió que, considerando el proceso de reconstrucción y desarrollo de los países europeos en la historia, Eritrea no debería ser tratada de manera diferente. Debido a la continuación de la fuerza mayor, no hay alternativa al programa de servicio nacional. Por la misma razón, no podría establecerse ningún calendario en este sentido. Concluyendo, subrayó nuevamente que Eritrea está dispuesta a colaborar con la comunidad internacional y está abierta a la asistencia técnica propuesta. Sin embargo, la confianza mutua es vital y toda cooperación debería acompañarse de una mayor comprensión de la verdadera situación de Eritrea.

Los miembros trabajadores agradecieron al conjunto de los oradores y a los representantes del Gobierno eritreo por las informaciones que han facilitado a la Comisión. Si bien la paz, la estabilidad y los derechos están estrechamente vinculados, es de lamentar que el Gobierno eritreo se escude en la difícil situación diplomática con su vecino etíope para justificar los abusos institucionalizados contra la población eritrea y para negarles sus derechos humanos fundamentales. También es lamentable que el Gobierno siga subestimando y negando las gravísimas violaciones de que se trata. Hay que poner fin al servicio militar de duración indeterminada aboliendo la Campaña Warsai Yakaalo y derogando la Proclamación sobre el Servicio Nacional. Hay que poner fin a la utilización de los conscriptos para trabajos que no tienen un carácter puramente militar. Numerosos informes dan cuenta de que se ponen conscriptos al servicio del sector privado, que encuentra en ellos una mano de obra dócil, al estar oprimida y barata. Eso debe acabar. En fin, el Gobierno eritreo debe reconocer que la situación del país no permite que se apele a la noción de fuerza mayor para justificar que se realicen tareas no militares en el marco del servicio militar obligatorio. También debe poner fin al reclutamiento militar de niños, práctica que ni es sostenible para el país ni es aceptable en el plano internacional. El Gobierno también debe adoptar medidas inmediatas a fin de que las mujeres reclutadas no sean objeto de acoso ni de violencias sexuales. Los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que arroje plena luz sobre los numerosos alegatos de muertes, torturas, secuestros y otras violaciones en el marco del servicio nacional. Es urgente que Eritrea cambie su imagen de colonia penitenciaria. El Gobierno debe cerrar los lugares de detención secretos, garantizar la integridad física de los detenidos y su acceso a tratamientos médicos así como a condiciones de detención apropiadas, de conformidad con las normas internacionales. También debe poner fin a las represalias ejercidas contra las familias de las personas que huyen del país. Convendría instaurar un mecanismo independiente que permita a los conscriptos presentar denuncias en caso de malos tratos y obtener reparación cuando hayan sufrido perjuicio en el marco de sus obligaciones de servicio. El Gobierno de Eritrea debe poder recurrir a la asistencia técnica de la OIT, ya recomendada en 2015, con el fin de elaborar, en consulta con los interlocutores sociales, un plan de acción para revisar la legislación sobre el servicio militar. También debe instaurar una política nacional de empleo y de erradicación de la pobreza.

Los miembros empleadores opinaron que la clave del tema es que el Gobierno reconoce que el servicio nacional está teniendo lugar, pero lo justifica como una excepción de fuerza mayor en virtud del Convenio. En vista de su continuo incumplimiento del Convenio, en particular con respecto a la utilización de la excepción de fuerza mayor,

se alienta al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la OIT y a cooperar con la Organización, sometiendo asimismo memorias basadas en las recomendaciones de la Comisión.

El representante gubernamental planteó una cuestión de orden y señaló que la discusión debería limitarse a cuestiones planteadas en el Convenio núm. 29, mientras que algunas cuestiones políticas, tal como mencionaron los miembros trabajadores, no entraban en este ámbito de aplicación. Preguntó nuevamente si la OIE tiene derecho a formular observaciones sin tener que consultar a la EFE. Pidió explicaciones a la OIE.

Los miembros empleadores aclararon que la OIE no ha presentado una queja a esta Comisión en relación con el caso que está examinándose.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información oral suministrada por los representantes gubernamentales y de la discusión que tuvo lugar a continuación sobre la práctica extendida y sistemática de imponer trabajo obligatorio a la población, por un período de tiempo indefinido, en el marco de los programas vinculados con las obligaciones del servicio nacional. Los miembros del servicio nacional en cuestión también desempeñan otras tareas, incluida una amplia gama de actividades económicas. El deber de cumplir con el servicio nacional obligatorio está recogido en la Proclamación sobre el Servicio Nacional, de 1995, y en la declaración sobre la «Campaña de Desarrollo Warsai Yakaalo», de 2002.

La Comisión tomó nota de que el Gobierno ha declarado que ya no está en vigor la «Campaña de Desarrollo Warsai Yakaalo», y que cierto número de conscriptos han sido desmovilizados y trabajan ahora en la administración pública con un salario adecuado. Habida cuenta de estas circunstancias específicas, el Gobierno ha declarado que las excepciones que prevé el artículo 2, 2), del Convenio núm. 29 en relación con los casos de fuerza mayor justifican la prolongación de la conscripción más allá de los dieciocho meses previstos legalmente en la Proclamación sobre el Servicio Nacional, de 1995.

Por último, la Comisión tomó nota de que el Gobierno ha declarado que desea recurrir a la asistencia técnica de la OIT.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión instó al Gobierno a que:

- modifique o revoque la Proclamación sobre el Servicio Nacional para poner fin al trabajo forzoso;
- garantice el cese de la utilización de conscriptos para imponerles trabajo forzoso, de conformidad con el Convenio núm. 29;
- recurra sin demora a la asistencia técnica de la OIT para cumplir plenamente con sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 29, e
- informe a la Comisión de Expertos, antes del 1.º de septiembre de 2018, sobre los progresos realizados en la aplicación de las conclusiones de esta Comisión.

El representante gubernamental indicó que, desde el punto de vista del procedimiento, su país ha recibido un trato diferente al de otros países. Puesto que no se sabía quién había enviado observaciones a la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio en el país, las alegaciones deberían haberse descartado desde el principio. La Comisión de la Conferencia no ha tenido en cuenta la situación real sobre el terreno para formular una opinión precisa sobre la gravedad de las causas profundas que obstaculizan la plena aplicación del Convenio. Por consiguiente, aunque aquí se trata de un auténtico caso de fuerza mayor, compatible con el Convenio, no se ha reconocido como tal. La Comisión ha dependido en gran medida de fuentes externas de información inconexas y poco fiables, y ha desconfiado de las declaraciones del Gobierno relativas, por ejemplo, al carácter obsoleto de la «Campaña de

Desarrollo Warsai Yakaalo». No se han valorado las medidas de mitigación adoptadas por el Gobierno, como por ejemplo los progresos realizados en la mejora de la escala de los salarios de los miembros del servicio nacional y su integración en la administración pública. El Gobierno considerará la posibilidad de recurrir a la asistencia técnica de la OIT para abordar las causas profundas del problema.

Su Gobierno considera que los derechos humanos son indivisibles, interdependientes y universales y reitera su pleno compromiso con dichos derechos, también en el ámbito del trabajo. Aunque su Gobierno se compromete a trabajar conjuntamente con la OIT en todas las cuestiones pendientes con el apoyo técnico de la Organización para mitigar las causas profundas de los problemas, difícilmente puede estar de acuerdo con las conclusiones, ya que son principalmente el resultado de información errónea que no refleja la realidad.

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

REPÚBLICA DE MOLDOVA (ratificaciones: 1996 y 1997)

Una representante gubernamental señaló que se está implementando un complejo proceso de reformas destinado a ajustar la legislación nacional, particularmente en el ámbito del trabajo, con los instrumentos previstos en el Acuerdo de Asociación celebrado en 2014 entre la Unión Europea (UE) y la República de Moldova. En 2016 y 2017, se efectuó una reforma fundamental en el ámbito de la supervisión por parte del Estado de la actividad empresarial, en virtud de la cual 58 órganos de control fueron reemplazados por 18 autoridades, cinco de ellas con funciones normativas. El principal objetivo de la reforma era simplificar los procedimientos de control, implantar inspecciones basadas en los riesgos y eliminar el solapamiento de competencias entre los órganos de control. Tras la reforma, la Inspección del Trabajo del Estado mantuvo su competencia sobre las relaciones laborales pero transfirió la competencia de las cuestiones de seguridad y salud en el trabajo a diez organismos sectoriales. El Ministerio de Salud, Trabajo y Protección Social es el órgano central de la administración pública encargado de promover la política de seguridad y salud en el trabajo. La Inspección del Trabajo del Estado supervisa y coordina el cumplimiento y mantiene informada a la autoridad central de las medidas relacionadas con el control de la seguridad y salud en el trabajo adoptadas por los diez organismos sectoriales. Los empleadores de todos los sectores de la actividad económica se someten a inspecciones en materia de seguridad y salud en el trabajo realizadas con arreglo al marco institucional reformado. En el sector agrícola, quienes desempeñan esta tarea son los inspectores del trabajo de la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria. Con respecto a la asignación de recursos, todas las autoridades con funciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo tienen la responsabilidad de planificar los presupuestos para garantizar que los inspectores del trabajo puedan desempeñar debidamente sus funciones. La Inspección del Trabajo del Estado organiza actividades de formación destinadas a los inspectores del trabajo, sobre todo a quienes desempeñan funciones de control en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo; se ha impartido esta formación a cuatro inspectores de tres organismos. No se admiten injerencias en la labor de los inspectores del trabajo. El Gobierno está elaborando proyectos de ley para que la situación jurídica de los inspectores del trabajo se ajuste a los convenios de la OIT, de manera que mantengan su independencia frente a los cambios de gobierno y toda injerencia externa indebida. Los inspectores de los diez organismos tienen derecho a solicitar y

obtener el apoyo de expertos y especialistas de otras instituciones pertinentes para realizar inspecciones de seguridad y salud en el trabajo. La Inspección del Trabajo del Estado, en su calidad de órgano nacional de coordinación, tiene el deber de elaborar el informe de la inspección del trabajo con la participación de los diez organismos competentes.

Los inspectores del trabajo que tienen responsabilidades de control en la esfera de la seguridad y salud en el trabajo son funcionarios públicos, con excepción de los empleados de la Agencia Nacional de Regulación de la Energía y la Agencia Nacional de Comunicaciones Electrónicas y Tecnología de la Información. El Gobierno tiene la intención de modificar la legislación nacional para incluir a ambos organismos. En cuanto a la cantidad necesaria de inspectores, 36 de los 43 inspectores de la Inspección del Trabajo del Estado han sido transferidos a seis nuevos organismos con funciones de control en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, cuyos presupuestos cubren el pago de sus salarios. Hay suficientes inspectores, y además con competencias en el ámbito de actividad de sus respectivos organismos. La mayor parte de las agencias con responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo tienen oficinas territoriales. La ley núm. 131 sobre el Control de Estado de las Actividades Empresariales establece que no puede efectuarse más de un control planificado por año en la misma empresa, pero ello no impide que se realicen controles sin previo aviso siempre que sea necesario para garantizar la aplicación de la legislación laboral y de las normas de seguridad y salud en el trabajo. La ley núm. 185, de 21 de septiembre de 2017, por la que se modifica la ley núm. 131, elimina la obligación de notificar las inspecciones con antelación. El número de actas de infracción por incumplimiento de la legislación laboral ha disminuido como consecuencia de la aplicación de la ley núm. 131 en 2013. En 2016 se declaró una moratoria de seis meses sobre la inspección del trabajo. La ley núm. 185 de 2017, que modifica el Código de Contravenciones, establece nuevas multas para los empleadores que no cumplan con las obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo dimanantes de la legislación nacional. De conformidad con la ley núm. 140 sobre la Inspección del Trabajo del Estado de 2001 y la Ley sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, los inspectores están obligados a mantener la confidencialidad de los denunciantes. A raíz de la modificación de las disposiciones de la ley núm. 131, en virtud de la cual se eliminó la obligación de notificar las inspecciones con antelación, no se podrá saber si el control ha sido motivado por una denuncia. La misión que la OIT realizó en diciembre de 2017 ha ayudado a poner de relieve las principales cuestiones que requerían mejoras en el sistema de seguridad y salud en el trabajo. El Ministerio de Salud, Trabajo y Protección Social ya ha adoptado algunas medidas de índole administrativa y organizativa para aplicar las recomendaciones de la misión y acelerar el proceso de control en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.

Los miembros empleadores recordaron que, a raíz de una reclamación presentada por la Confederación Nacional de Sindicatos de Moldova (CNSM), el Consejo de Administración de la OIT designó a un comité tripartito cuyo informe se hizo público en marzo de 2015; y que la decisión de dar por resuelta la reclamación en ese momento estaba relacionada con la adopción de medidas nacionales destinadas a dar efecto a los artículos 12 y 16 del Convenio núm. 81, en particular. El Gobierno solicitó por fin la asistencia técnica de la OIT, que se le sugirió que pidiese en 2015 y que se inició en febrero de 2017. Así, las autoridades nacionales han querido comprobar si su proyecto de reforma de la inspección del trabajo se ajusta a las normas de la OIT. A pesar de los esfuerzos desplegados como parte de

la asistencia técnica, los miembros de la Comisión de Expertos, al proponer que esta situación nacional figurase en la lista de casos de incumplimiento grave en esta reunión de la Conferencia, han hecho patente la falta de conformidad. Los miembros empleadores se mostraron preocupados por las cuestiones suscitadas por la Comisión de Expertos: la existencia de una autoridad central que siga siendo eficaz y funcional para coordinar los diversos servicios de inspección en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo; las razones por las que descendió el número de casos de infracción presentados ante los tribunales entre 2012 y 2016; la restricción de la capacidad de los inspectores de efectuar visitas sin aviso previo; las garantías de confidencialidad; la necesidad de tomar medidas para que las inspecciones puedan realizarse siempre que sea necesario; hasta qué punto los inspectores son libres de emprender o no procedimientos judiciales inmediatos, y por último, la cuestión de la formación adecuada de los inspectores en el sector agrícola. Sólo una inspección del trabajo que responda a criterios de independencia, calidad e igualdad de trato respecto de todos los agentes económicos permite asegurar una buena gobernanza en el mundo laboral, lo cual es indispensable para una gestión eficaz. En un Estado de derecho, gracias a la inspección del trabajo y a un marco normativo juicioso, el clima empresarial se estabiliza, la seguridad jurídica y económica aumenta y se reducen los riesgos sociales a los que están expuestos los inversores. Es fundamental contar con un buen servicio de inspección del trabajo, que actúe sobre todo a título preventivo y consultivo, para garantizar una competencia leal y ética, lo que propicia la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleo. Si bien es cierto que la inspección del trabajo debe funcionar de manera autónoma y sin restricciones para velar por la aplicación efectiva de la normativa laboral, tal y como exigen los Convenios núms. 81 y 129, es igualmente importante que sea imparcial y esté conforme al Estado de derecho. Por ejemplo, los inspectores del trabajo no deben dejarse disuadir de poner multas, y es preciso adoptar medidas eficaces para asegurar la ausencia de corrupción. El funcionamiento independiente y sin restricciones de la inspección del trabajo está relacionado con las garantías en términos de buena gobernanza, transparencia y responsabilidad.

Habida cuenta de la creciente complejidad de la legislación social de numerosos países, el empleador no siempre puede ajustarse inmediatamente al conjunto de normas de derecho social. Los servicios de inspección deben velar por respaldar a las empresas, a título preventivo, ofreciéndoles información y asesoramiento técnico sobre los mejores medios de respetar la legislación. Al margen de las funciones de orientación y prevención, la segunda prioridad de los servicios de inspección del trabajo debe ser combatir el fraude social. Con este fin, es preciso dotar a los servicios de inspección de suficientes recursos humanos y materiales, así como asignar los medios de forma equilibrada para perseguir a los agentes económicos y sociales que no respetan las reglas del juego, de manera intencionada. Por otra parte, los inspectores deben reunir las calificaciones, pero también la independencia y la deontología necesarias para poder desempeñar sus funciones de manera eficaz y específica. Asimismo, los miembros empleadores afirmaron que las quejas formuladas en las observaciones deben referirse, y limitarse, a los derechos y obligaciones específicos que se prevén en los Convenios en cuestión. De este modo, haciendo alusión al párrafo 237 del Estudio General de 2006 de la Comisión de Expertos, consideran que no parece oportuno velar por que se efectúe un mayor número de inspecciones no programadas con objeto de garantizar la confidencialidad de la identidad de los denunciantes. Del mismo modo, en cuanto a la cuestión de los procedimientos

judiciales inmediatos, opinan, a la luz del artículo 17, párrafo 1, del Convenio núm. 81, que la inspección del trabajo no tiene necesariamente el poder absoluto de decidir emprender procedimientos judiciales contra los infractores y que, en función de la legislación nacional, a veces tiene que optar por medidas de fomento, que en general resultan muy eficaces. Por último, es evidente que las visitas sin aviso previo han demostrado ser muy eficaces, pero deberían seguir unas reglas específicas y desarrollarse respetando las libertades fundamentales y el principio de proporcionalidad. No obstante, los miembros empleadores reafirmaron que el marco legislativo de la República de Moldova y su aplicación práctica no parecen ofrecer aún todas las garantías necesarias. Por lo tanto, se invita a las autoridades nacionales a que comuniquen la información solicitada y emprendan las reformas necesarias para que sus servicios de inspección sean más eficaces respetando los principios de los Convenios.

Los miembros trabajadores, al igual que los miembros empleadores, recordaron que, en junio de 2013, la CNSM presentó una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT en relación con la falta de aplicación del Convenio núm. 81 por parte de la República de Moldova. La reclamación exponía que desde la adopción de la ley núm. 131, la inspección del trabajo ya no puede realizar visitas sin previo aviso, ya que se requiere una notificación de cinco días antes de la inspección. La comisión tripartita creada para examinar esta reclamación señaló, en su informe aprobado por el Consejo de Administración en 2015, que algunas disposiciones de la ley núm. 131 no eran compatibles con el Convenio antes mencionado. La situación no ha mejorado desde entonces, por el contrario, se ha degradado. Según la Comisión de Expertos, aunque el Gobierno ha tomado algunas medidas para adaptar la legislación nacional, esta última sigue presentando incompatibilidades con los Convenios. Si el Gobierno prevé introducir ciertas derogaciones a la obligación de presentar una notificación previa de cinco días antes de la inspección, el hecho de introducir derogaciones no basta para cumplir los requisitos de los Convenios. Los miembros trabajadores recordaron que la ley núm. 131 retira algunas competencias y funciones de vigilancia en el área de la seguridad y salud en el trabajo de la Inspección del Trabajo del Estado y las transfiere a diez entidades de vigilancia, como la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, la Agencia para la Protección del Consumidor o la Agencia Nacional de Salud Pública. El fraccionamiento de las funciones de control en materia de seguridad y salud en el trabajo tiene por consecuencia diluir la inspección del trabajo en un conjunto más amplio y acaba borrando su especificidad. Ciertamente, estos Convenios no impiden que se pueda atribuir ciertas responsabilidades en materia de inspección del trabajo a distintos departamentos, pero siempre y cuando la autoridad competente adopte medidas para garantizar que se dispone de recursos presupuestarios suficientes y para alentar la cooperación entre los diferentes departamentos. Incumbe pues al Gobierno aportar respuestas precisas a las observaciones de la Comisión de Expertos sobre este punto. Entre otras cosas se debe garantizar: la estabilidad del empleo y la independencia del personal de inspección; la colaboración de expertos y técnicos debidamente calificados; un número suficiente de inspectores para asegurar el cumplimiento efectivo de sus funciones; la cesión de oficinas locales adecuadamente equipadas y medios de transporte, e inspecciones con la frecuencia y el esmero necesarios para asegurar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes. Con respecto al significativo descenso del número de actas de infracción presentadas a los tribunales entre 2012 y 2016, que pasó de 891 a 165, se instó al Go-

bierno a explicar este descenso y a informar sobre los resultados específicos de las actas presentadas a los tribunales.

La razón de ser de la confidencialidad de las quejas recibidas por la inspección es evidente: se trata de garantizar la protección de la víctima y evitar que sea objeto de represalias. Dado que la legislación nacional prevé que las empresas deben ser informadas del control con cinco días de antelación, resulta que las inspecciones no programadas siempre se realizan como consecuencia de una queja, lo cual vulnera el derecho a la confidencialidad. En cuanto a la frecuencia de las inspecciones, se recordó que el artículo 15 de la ley núm. 131 dispone que cada autoridad con funciones de supervisión desarrollará un plan anual de inspecciones, que no puede verse alterado, por trimestre, cuando se prevea la inspección, no siendo posible efectuar una inspección no prevista en el programa. Si el Gobierno declara que la ley establece un máximo de una inspección al año, salvo que la metodología aplicada basada en el riesgo exija una frecuencia mayor y que no existe ningún límite a las inspecciones no programadas, sólo cabe observar, tal como lo ha hecho la Comisión de Expertos, que las inspecciones no programadas sólo se autorizan bajo determinadas condiciones específicas. Finalmente se aludió al artículo 4 de la ley núm. 131 (que dispone que las inspecciones durante los tres primeros años de funcionamiento de una empresa serán de naturaleza consultiva) y al artículo 5 (según el cual, en caso de infracciones menores, no podrán aplicarse las sanciones previstas en la Ley de Delitos Administrativos o en otras leyes). Para los miembros trabajadores, esto equivale a otorgar a las empresas un cheque en blanco que las autoriza a infringir la ley tanto como deseen puesto que tienen por seguro que no sufrirán consecuencia alguna. Es lamentable que en vez de alentar la creación de empresas sanas, que garanticen empleos decentes, respetando las normas de seguridad e higiene, el Gobierno prefiera favorecer en la práctica mecanismos para eludir las leyes. También resulta evidente que esto infringe los Convenios en cuestión que prevén que, con algunas excepciones, las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, deberán ser sometidas inmediatamente, sin aviso previo, a un procedimiento judicial, y no deberá dejarse a los inspectores del trabajo la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en lugar de iniciar o recomendar un procedimiento. Como conclusión, los miembros trabajadores declararon que la legislación sobre la inspección del trabajo adoptada en 2012 se ha visto fuertemente influenciada por la voluntad de crear un entorno favorable a los negocios sin tener que respetar las normas del trabajo. Recordando la razón de ser de la OIT, aludieron al Preámbulo de la Constitución de la OIT según el cual «existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales». Por lo tanto, existe un vínculo entre, por una parte, las malas condiciones de trabajo —precisamente aquéllas que se deben vigilar mediante la inspección— y, por otra, el desarrollo de la injusticia y la miseria. La segunda lección que transmite el Preámbulo es que las malas condiciones de trabajo impiden toda justicia social así como la construcción de un desarrollo sostenible para todas y todos. Esto sólo puede realizarse respetando los derechos de los trabajadores a disfrutar de buenas condiciones de trabajo bajo el control de una inspección eficaz. La realización de estos objetivos también está condicionada por el respeto de los derechos y principios fundamentales del trabajo, y en primer lugar de la libertad sindical. Así, el hecho de dismantelar la inspección del trabajo para crear supuestamente un entorno favorable a los negocios constituye un cálculo a corto plazo que finalmente podría perjudicar gravemente la cohesión y la estabilidad social.

Un miembro empleador de la República de Moldova declaró que en noviembre de 2013 la Confederación Nacional de Empleadores de la República de Moldova (CNPM) organizó un foro empresarial para examinar los principales obstáculos con que tropezaba el mundo de los negocios en el país y elaboró algunas recomendaciones. La información reunida sirvió de base para la elaboración del programa de mejora del entorno empresarial y se firmó con el Gobierno un memorándum que sirvió de base para las reformas. Se han hecho esfuerzos para eliminar las restricciones a la actividad empresarial. En el campo de la reglamentación empresarial se ha reducido a la tercera parte el número de documentos de autorización y se ha simplificado el proceso de presentación de informes financieros y estadísticos. Se ha llevado a cabo una reforma institucional que optimiza el número de instituciones con atribuciones de supervisión. Se trata de aliviar la carga que pesa sobre los agentes económicos y reducir significativamente el número de controles en las empresas con vistas a mejorar la transparencia y la previsibilidad del proceso de control. Entre las medidas figuran la reducción de las instituciones con capacidad de supervisión; la reducción del número de documentos de autorización; la simplificación de las relaciones del trabajo mediante una enmienda al Código del Trabajo, y la simplificación del proceso de presentación de informes financieros. Con respecto a las inspecciones del trabajo, y en consulta con los interlocutores sociales y la OIT, la CNPM concluyó que la ley núm. 131 incumple el Convenio núm. 81. Han tenido que hacerse algunas modificaciones. No obstante, para que estas iniciativas gubernamentales le sirvan al entorno empresarial gracias a la optimización del número de instituciones, ha sido necesario incluir en las reformas a la Inspección del Trabajo del Estado. El orador hizo referencia a la propuesta que ha hecho el CNPM de crear un sistema integrado de inspección compuesto por la Inspección del Trabajo del Estado y el Centro Nacional de Salud Pública como sucede en varios países, pero declaró que esta propuesta no ha sido apoyada. En la actualidad, la República de Moldova está pasando por algunas transformaciones. A este respecto, el orador está a la atenta espera de que finalice el periodo de transición con el fin de evaluar el resultado de las reformas.

El miembro trabajador de la República de Moldova subrayó que el cumplimiento de los Convenios núms. 81 y 129 contribuye a salvar vidas. Las limitaciones a las funciones de la inspección del trabajo son inaceptables. Remitiéndose a la reclamación presentada en virtud del artículo 24 de la OIT por la CNSM en 2013 y cerrada en 2015, recordó la cantidad de tiempo que se necesitó para que la reclamación fuese examinada. Los accidentes del trabajo, incluidos los accidentes fatales, se produjeron después de la adopción de la ley núm. 131 relativa a la ausencia de visitas de los inspectores del trabajo. La reglamentación en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo de la ley núm. 131 estaba en contradicción con los Convenios. El Ministerio de Salud, Trabajo y Protección Social siempre ha apoyado la posición de la CNSM y ha defendido el cumplimiento con las normas de la OIT. Sin embargo, ese Ministerio no ha sido apoyado por el Ministerio de Economía u otros sectores del Gobierno. No obstante, la CNSM estaba al corriente de que la reforma requería cambios y que tras la firma del Acuerdo de Asociación de 2014, el país tendría que respetar las normas internacionales. El comité tripartito creado para examinar la reclamación presentada en virtud del artículo 24 declaró que la ley núm. 131 no estaba en conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 81, y solicitó que se adoptaran medidas para asegurar la aplicación efectiva de los artículos 12 y 16 de ese Convenio. Aunque el Gobierno se ha comprometido a armonizar la legislación nacional con las disposiciones del Convenio núm. 81, a través de la adopción del Programa de Trabajo Decente por País

2013-2016, los artículos 12 y 16 del Convenio no se han aplicado en la legislación nacional. Asimismo, el Ministerio de Economía declaró que la ley núm. 131 estaba en conformidad con las normas internacionales y que no se necesitaban otras medidas. La ausencia de visitas de inspección del trabajo adecuadas condujeron a la muerte de tres menores en accidentes del trabajo. Además, en abril de 2016, se introdujo una moratoria en las visitas de la inspección del trabajo. La Comisión de Expertos declaró que dicha limitación era una grave violación de los Convenios núms. 81 y 129. Además, las funciones de la Inspección del Trabajo del Estado deben transferirse a otros organismos. El orador agradeció que el Parlamento haya enmendado muy recientemente la legislación nacional y que haya restituido funciones a la inspección laboral relativas a la investigación de accidentes del trabajo graves. Una misión de asistencia técnica de la OIT ha conducido a una serie de recomendaciones sobre el cumplimiento de los Convenios inclusive con respecto a la descentralización del sistema de inspección del trabajo. Debería suministrarse asistencia técnica adicional para mejorar la legislación nacional y ponerla en conformidad con los Convenios.

La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la UE, y de Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Noruega, puso de relieve la vital importancia de la inspección del trabajo para la promoción del trabajo decente. Confirmó el compromiso con la asociación política y la integración económica en el marco del Acuerdo de Asociación entre la UE y la República de Moldova con su zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP), basado en valores fundamentales, en particular el respeto a los principios democráticos, el Estado de derecho, la buena gobernanza, los derechos humanos y las libertades fundamentales, y acogió con agrado los resultados del Consejo de la Asociación entre la UE y la República de Moldova celebrado en mayo de 2018. La Comisión de Expertos ha examinado reiteradamente la cuestión de la inspección del trabajo en la República de Moldova, y se ha determinado que algunas partes de la legislación, en particular la ley núm. 131, contraviene lo dispuesto en los Convenios núms. 81 y 129. La reforma llevada a cabo en 2017, que elimina la seguridad y salud en el trabajo del mandato de la Inspección del Trabajo del Estado, establece un sistema complejo que suscita una gran inquietud por lo referente al cumplimiento de los Convenios, sobre todo en lo tocante a la supervisión y coordinación general de las inspecciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, la asignación de suficientes recursos presupuestarios y humanos, y las calificaciones profesionales de los inspectores, así como la estabilidad e independencia de los inspectores. La oradora expresó su preocupación por que el nuevo sistema no permita prevenir del mismo modo los riesgos profesionales, ni proteger la seguridad y salud en el trabajo de todos los trabajadores del país. La oradora también se mostró sumamente preocupada por las restricciones a las inspecciones del trabajo establecidas en la ley núm. 131, que limitan la realización de las inspecciones sin previo aviso, así como el número de visitas de inspección por año. La ley también debilita el sistema de sanciones y pone en peligro la confidencialidad de las quejas. El número de informes de incumplimiento a raíz de las inspecciones también se ha reducido considerablemente en los últimos años. Se espera que el Gobierno adopte las medidas necesarias para poner la legislación y la práctica nacionales relacionadas con la inspección del trabajo, también en la agricultura, en conformidad con los Convenios, y que recurra a los conocimientos técnicos de la OIT. La falta de un sistema efectivo que asegure el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de las normas puede conducir al incumplimiento de los compromisos asumidos por la República de Moldova en el marco de su

Acuerdo de Asociación (incluida la ZLCAP) con la UE. Esto incluye compromisos de aplicar efectivamente en la legislación y en la práctica las normas fundamentales del trabajo consagradas en los convenios fundamentales de la OIT, y armonizar la legislación nacional con la legislación de la UE sobre cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo (artículo 37 del Acuerdo de Asociación). La República de Moldova también se ha comprometido a aplicar efectivamente los Convenios núms. 81 y 129 en la legislación y la práctica nacional en virtud del artículo 365 del Acuerdo de Asociación. Se ha comprometido igualmente a no rebajar los niveles de protección ni a dejar de velar por el cumplimiento efectivo de la legislación laboral, como una manera de alentar el comercio o la inversión en virtud del artículo 371 del Acuerdo de Asociación. La oradora subrayó la necesidad de que el Gobierno, así como la OIT, concierte esfuerzos con todas las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, incluido el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, a fin de asegurar que las medidas adoptadas en lo que respecta a la inspección del trabajo estén de conformidad con los convenios de la OIT.

La miembro trabajadora del Reino Unido destacó que, de conformidad con el Convenio núm. 81, la existencia de inspecciones del trabajo con una financiación suficiente, es un componente vital de la supervisión y de la aplicación efectiva de la legislación del trabajo, incluidas las normas de seguridad y salud en el trabajo. En relación con la discusión sobre el caso de la aplicación por Ucrania de los Convenios núms. 81 y 129, la oradora resaltó que los gobiernos han ido limitando cada vez más los poderes y los recursos de las inspecciones del trabajo, con el pretexto de que mejoraría el entorno empresarial y regularizaría la economía informal. En la República de Moldova, la capacidad de las inspecciones del trabajo nunca fue grande y el número de inspectores del trabajo fue limitado. La reciente reforma legislativa socavó más la eficacia del sistema. La adopción de la ley núm. 131 redujo sustancialmente la capacidad de los inspectores del trabajo, limitando la frecuencia de las inspecciones en empresas, requiriendo preavisos e imponiendo límites a las inspecciones no anunciadas. Estos cambios condujeron a un marcado aumento del número de quejas de los trabajadores de violaciones laborales y de accidentes en el lugar de trabajo, en el 50 por ciento, entre 2012 y 2013. Se notificaron diez fallecimientos relacionados con el trabajo, en 2013, y se produjo un incremento significativo en los accidentes del trabajo graves. La Comisión de Expertos concluyó expresando que la ley núm. 131 no había dado cumplimiento a los requisitos del Convenio núm. 81 y emitió unas recomendaciones claras a ese respecto, pero no se introdujeron enmiendas. Además, en 2016, se separó la responsabilidad de la aplicación de la legislación laboral y de seguridad y salud en el trabajo, conduciendo a una fragmentación de la aplicación conexa de la seguridad y salud en el trabajo, y contribuyendo al aumento de los accidentes del trabajo y de los fallecimientos. La moratoria impuesta en 2016 también paralizó el trabajo de la inspección del trabajo. Esas moratorias constituyen una clara violación del Convenio núm. 81. El orador concluyó haciendo un llamamiento a la OIT para que proporcionara asistencia técnica y al Gobierno para que reformara su legislación nacional, con el fin de dar cumplimiento al Convenio núm. 81.

La miembro trabajadora de Suecia, hablando en nombre de los sindicatos de los países nórdicos y Alemania, declaró que esperan que los países que cooperan estrechamente con la UE y el Espacio Económico Europeo cumplan las normas internacionales del trabajo. Asegurar la inspección del trabajo es un requisito del Convenio núm. 81 que todos los Estados Miembros que lo hayan ratificado deben respetar.

La legislación establecida para proteger las condiciones de trabajo decente debe aplicarse en la práctica y la inspección del trabajo desempeña un papel vital en ese sentido. Por lo tanto, la aplicación del Convenio núm. 81 reviste importancia de por sí y es un medio importante para velar por la aplicación correcta de otras normas del trabajo. En junio de 2014, la República de Moldova y la UE suscribieron el Acuerdo de Asociación que contenía, entre otras cosas, disposiciones relativas a la creación de una zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) durante un periodo de transición de diez años. La ZLCAP incluye varios compromisos relacionados con las normas del trabajo y los asuntos ambientales. Si la inspección estatal del trabajo se ve menoscabada, el país no podrá cumplir su obligación de aplicar los convenios de la OIT ni las obligaciones dimanantes del Acuerdo de Asociación con la UE. La República de Moldova corre el riesgo de apartarse de sus compromisos relativos a la observancia de las normas del trabajo a nivel internacional y europeo, lo cual también se ha confirmado mediante los mecanismos institucionales de implementación del capítulo sobre desarrollo comercial y sostenible de la ZLCAP. En el informe de la segunda reunión conjunta de la República de Moldova y el grupo consultivo interno de la UE en el marco de la ZLCAP se han expresado preocupaciones cada vez mayores por la situación de la inspección estatal del trabajo, lo cual plantea problemas si se tienen en cuenta las normas de la OIT sobre la inspección del trabajo y la legislación de la UE. En muchos países, la inspección del trabajo está en peligro. Se trata de una función esencial que todo Estado responsable debe llevar a cabo. El debilitamiento de la inspección del trabajo es perjudicial para un clima social decente y resulta dañino para un mercado equitativo de bienes y servicios. Por consiguiente, es necesario incorporar leyes que permitan velar por el cumplimiento del Convenio núm. 81 y proporcionar recursos apropiados para la inspección del trabajo de manera que pueda ser eficaz.

Una representante gubernamental recordó que la reforma en la esfera de la seguridad y la salud en el trabajo es una tarea difícil, pero que con el apoyo de la OIT y los interlocutores sociales, el Gobierno logrará asegurar la aplicación de un sistema funcional en consonancia con las normas de la OIT. El Ministerio de Salud, Trabajo y Protección Social, en calidad de autoridad central, actualizará el perfil nacional relativo a la seguridad y salud en el trabajo con la ayuda de la OIT. Se organizará una mesa redonda con la participación de funcionarios de alto nivel de las instituciones pertinentes para analizar y compartir las mejores prácticas de la UE. La oradora expresó su agradecimiento por el apoyo ofrecido por la OIT para ajustar los marcos nacionales a fin de cumplir sus normas. Con los conocimientos especializados y el apoyo técnico de la Oficina, se podrá mejorar el sistema nacional de seguridad y salud en el trabajo. Es importante contar con un sistema eficiente de seguridad y salud en el trabajo que esté en consonancia con los convenios de la OIT y, a este respecto, el Gobierno creará un sistema eficaz de ese tipo gracias a un sólido diálogo social tripartito. Las modificaciones de la ley núm. 131 no entrañan de por sí que se reducirá el presupuesto para las inspecciones. La ley no limita el número de visitas sin previo aviso de los inspectores, pues las limitaciones se refieren únicamente a las visitas planificadas. Las sanciones impuestas por infracciones tampoco se han atenuado. El motivo por el cual se levantaron menos actas de infracción en 2016 fue la moratoria establecida en ese año. Si bien el Gobierno ha adoptado muchas medidas para aplicar las normas de la OIT, todavía hay esferas en las que es necesario introducir mejoras. La oradora declaró que su Gobierno está dispuesto a seguir colaborando en forma constructiva con sus interlocutores, especialmente la OIT y la UE, para resolver las cuestiones planteadas.

Los miembros trabajadores agradecieron al Gobierno y lo invitaron a dar muestras de celeridad en la armonización de la legislación con los Convenios. En efecto, algunos problemas datan de varios años y ya han sido objeto de observaciones por parte de los demás mecanismos de control, especialmente en lo que atañe a las disposiciones que prohíben realizar inspecciones sin notificación previa. En el marco de la reforma de los servicios de inspección, los miembros trabajadores invitaron al Gobierno a asegurar: la estabilidad del empleo y la independencia del personal de inspección; la colaboración de expertos y de técnicos debidamente calificados, y un número suficiente de inspectores para permitir el ejercicio eficaz de las funciones de inspección y los medios que necesitan los inspectores para el ejercicio de sus funciones, especialmente oficinas y medios de transporte. Los miembros trabajadores solicitaron asimismo al Gobierno que garantizara a los inspectores el derecho de realizar visitas con la frecuencia necesaria y que garantizara la confidencialidad de la queja. Es conveniente asimismo armonizar la legislación con los convenios, con el fin de permitir que los inspectores inicien acciones o se limiten a una notificación. Por último, los miembros trabajadores alentaron al Gobierno a que recurriera a la asistencia técnica de la Oficina para aplicar estas recomendaciones.

Los miembros empleadores dieron las gracias al Gobierno por las informaciones y las perspectivas facilitadas. Recomendaron a las autoridades nacionales que tomen las medidas necesarias y realicen las reformas apropiadas para que sus servicios de inspección del trabajo respondan a los principios de los Convenios núms. 81 y 129, sobre todo con respecto a la prerrogativa de los inspectores de efectuar visitas a las empresas sin previo aviso y a la necesidad de efectuar inspecciones con la frecuencia que sea necesario. Los miembros empleadores también pidieron al Gobierno que facilite por escrito a la Comisión de Expertos, antes del 1.º de septiembre de 2018, informaciones detalladas y precisas sobre el conjunto de cuestiones planteadas en su observación. Invitaron al Gobierno a que siga valiéndose de la asistencia técnica de la OIT. Los miembros empleadores recordaron que si bien la inspección del trabajo debe recibir los medios necesarios para su útil funcionamiento, también debe ajustarse a un marco para evitar todo tipo de abuso. Para ser creíble y profesional, todo servicio de inspección del trabajo debe poder funcionar con total independencia. La inspección del trabajo debe practicar un diálogo abierto con las empresas y las personas a las que controla. Los controles deben ser legítimos y proporcionados a la finalidad que se persigue; deben garantizar la igualdad de trato y respetar la necesaria confidencialidad para no perjudicar los intereses de las empresas, de las personas objeto del control y de las que presentan quejas. Los miembros empleadores también recordaron que los servicios de inspección del trabajo deben tener como prioridad la prevención y el consejo en las empresas que actúan de buena fe, y en las demás es en las que deben sobre todo intensificar sus esfuerzos de lucha contra el fraude social. Las prácticas fraudulentas constituyen una lacra para el conjunto de la sociedad y para la seguridad social, pero también para las empresas honestas que hacen frente a una competencia económica y social gravemente desleal.

Conclusiones

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

La Comisión tomó nota de que debe dotarse a la inspección del trabajo de los medios necesarios para llevar a cabo sus funciones de forma eficaz e independiente, y de que ésta debe estar bajo la vigilancia y control de una autoridad central.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión recomienda al Gobierno que:

- adopte las medidas necesarias y realice las reformas apropiadas para poner sus servicios de inspección del trabajo en conformidad con las disposiciones de los Convenios núms. 81 y 129;
- ponga en conformidad la legislación nacional con los Convenios núms. 81 y 129 a fin de velar por que los inspectores del trabajo puedan efectuar visitas en los lugares de trabajo sujetos a inspección sin previo aviso con miras a garantizar una supervisión adecuada y efectiva;
- garantice que las inspecciones se ajusten a la finalidad perseguida y sea posible efectuarlas tan a menudo como sea necesario;
- proporcione a la Comisión de Expertos información detallada y precisa por escrito, antes del 1.º de septiembre de 2018, sobre:
 - la descentralización, desde 2012, de los servicios de inspección del trabajo en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como sobre las garantías para el funcionamiento eficaz de los inspectores del trabajo en todo el territorio nacional;
 - los motivos del descenso en el número de informes de la inspección presentados a los tribunales entre 2012 y 2016;
 - las garantías en cuanto a la confidencialidad de la identidad de los denunciantes;
 - las medidas adoptadas para garantizar que los inspectores del trabajo puedan iniciar libremente procedimientos judiciales o proponerlos, y
 - la formación que se imparte a los inspectores en la agricultura, incluido el nivel de participación de éstos.

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

UCRANIA (ratificaciones: 2004 y 2004)

Un representante gubernamental reafirmó el compromiso del Gobierno de respetar los Convenios, ratificados en 2004, en el Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la Unión Europea (UE), así como en el tratado de libre comercio entre Ucrania y Canadá. El Gobierno ha tomado todas las medidas necesarias para garantizar el pleno cumplimiento de estos importantes Convenios de la OIT, tanto en la legislación como en la práctica. Desde el debate en la Comisión de la Conferencia de 2017, entre las medidas que se han tomado, en lo que respecta a los avances jurídicos, se encuentra: la cancelación de la moratoria introducida en la inspecciones del trabajo mediante la adopción de: a) la Ley de Ucrania sobre las Singularidades Provisionales de la Ejecución de Medidas de Supervisión (control) Estatal de la Actividad Económica, de 3 de noviembre de 2016, núm. 1728-VIII, y b) el decreto ministerial núm. 1104, de 18 de diciembre de 2017, sobre la aprobación de la lista de órganos de supervisión exentos del ámbito de dicha ley. Se han realizado esas enmiendas con objeto de excluir la inspección del trabajo, incluida la supervisión de la seguridad y salud en el trabajo y la inspección de minas de la moratoria sobre el control estatal. En cuanto a las regiones de Lugansk y Donetsk, se introdujo una moratoria en la inspección del trabajo durante el período de operaciones antiterroristas. La consiguiente falta de inspecciones laborales ha desembocado no sólo en un aumento notable de los atrasos salariales, sino también en el deterioro significativo de las condiciones sociales y económicas en estas zonas. El Servicio Estatal de Trabajo ha elaborado un proyecto de ley sobre las enmiendas al artículo 3, de la Ley sobre la Aplicación de Medidas Internas durante Períodos de Operaciones Antiterroristas, de 2 de septiembre de 2014, núm. 1669-VII

para excluir la inspección del trabajo del ámbito de esta ley. El Gobierno respalda enérgicamente la adopción de esas enmiendas, que se encuentran actualmente ante el Parlamento. El Gobierno también ha adoptado un procedimiento nuevo para llevar a cabo la supervisión estatal de la legislación laboral, mediante una resolución que entró en vigor en mayo de 2017. El Ministerio de Políticas Sociales solicitó comentarios técnicos de la OIT sobre dicha resolución, en los que se llegó a la conclusión de que el proyecto de resolución no contradice los Convenios núms. 81 y 129. En el nuevo procedimiento de inspección del trabajo se han establecido enfoques completamente novedosos de las funciones de la inspección. Durante una inspección, los inspectores tendrán acceso libre e independiente. En lo relativo a la supuesta ausencia de medidas de control programadas, el control estatal se lleva a cabo en forma de visitas de inspección e inspecciones no presenciales, que por definición son medidas de control no programadas. En lo relativo a la política de sanciones, se brinda la ocasión a los empleadores de cumplir las medidas dictadas por la inspección del trabajo en un plazo concreto, excepto en los casos relativos al trabajo no declarado y la falta de cumplimiento del pago de salarios.

En lo referente a las medidas prácticas, el Servicio Estatal de Trabajo aspira a lograr un equilibrio entre el fomento del cumplimiento y la imposición de sanciones. Entre enero y abril de 2018, el Servicio Estatal de Trabajo llevó a cabo más de 3 000 visitas de inspección y 137 inspecciones no presenciales en 3 834 empresas. Durante las visitas, los inspectores registraron más de 8 000 casos de incumplimiento de la legislación laboral por parte de casi 2 000 empleadores. Se constataron violaciones en el 74 por ciento de las visitas de inspección, con tres violaciones de media por empresa. El mayor número de infracciones están relacionadas con el pago de los salarios, seguidas de las horas de trabajo y el tiempo de descanso. El mayor índice de violaciones se ha registrado en el sector privado, sobre todo en la distribución minorista y mayorista. Los inspectores del trabajo han emitido un total de 2 800 requerimientos de cumplimiento, los cuales han sido rigurosamente acatados por los empleadores en casi todos los casos. Se han restablecido los derechos de más de 8 000 trabajadores. Tras las inspecciones, se presentaron ante los tribunales o se resolvieron en los servicios de la inspección del trabajo más de 1 000 casos de infracciones administrativas que dieron lugar a la imposición de multas. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley han registrado más de 200 casos, 47 de los cuales se incluyeron en investigaciones preliminares para someterlos a juicio. En lo concerniente a las actividades preventivas, los inspectores del trabajo han participado directamente en actividades de sensibilización y promoción en materia de inspección del trabajo. En 2018, se han llevado a cabo prácticamente 2 000 actos, de los cuales más de 1 000 ante los medios. El Servicio Estatal de Trabajo ha recibido 160 solicitudes escritas de asesoramiento sobre cómo observar la legislación, y ha prestado consejo a casi 6 000 empleadores acerca de la manera más eficaz de respetar la legislación laboral. El Servicio Estatal de Trabajo ha sido uno de los principales beneficiarios de la asistencia técnica de la OIT solicitada por el Gobierno. En este sentido, cabe mencionar el proyecto de la OIT «El fortalecimiento de la eficacia del sistema de la inspección del trabajo y los mecanismos de diálogo social», que comprende la elaboración y la aplicación de una política que tenga en cuenta la dimensión de género, y medidas para la contratación y fidelización de los inspectores del trabajo. Además, el Gobierno está colaborando con la OIT para ampliar la labor del Servicio Estatal de Trabajo a la economía informal y establecer un modelo de diálogo tripartito dentro de la administración del trabajo. Desde noviembre de 2017, el proyecto conjunto de la OIT y la UE destinado a

reforzar la capacidad de la administración del trabajo de mejorar las condiciones de trabajo y luchar contra el trabajo no declarado comprende medidas para hacer cumplir las obligaciones de los Convenios núms. 81 y 129 y determinadas directivas de la UE, así como una formación sobre dichos Convenios y directivas. Asimismo, se están revisando una serie de normas de seguridad y salud con vistas a la ratificación del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). El Gobierno se compromete a realizar esfuerzos para adaptar la legislación, mejorar los mecanismos de gestión, y garantizar mejores condiciones empresariales y unas condiciones de trabajo más seguras.

Los miembros empleadores acogieron con satisfacción la declaración detallada del Gobierno y la información exhaustiva presentada sobre las medidas tomadas para resolver la situación, entre otras cosas, en materia de desarrollo de la capacidad y formación de inspectores, así como en el ámbito de las campañas de sensibilización. Se invitó al Gobierno a que presentara dicha información a la Comisión de Expertos para que la examine durante su próxima reunión. Desde 2010, la Comisión de Expertos ha realizado seis observaciones sobre la aplicación de los Convenios por parte de Ucrania. En 2017, la Comisión de la Conferencia discutió este caso en tanto que caso de doble nota a pie de página. Ese año, la Comisión de la Conferencia tomó nota positivamente de los progresos realizados en 2016. También señaló que la OIT había emprendido una evaluación de las necesidades del sistema de inspección del trabajo en respuesta a una solicitud del Gobierno; que se habían formulado algunas recomendaciones, y que en septiembre de 2016 se había iniciado el proyecto de la OIT sobre «El fortalecimiento de la eficacia del sistema de la inspección del trabajo y los mecanismos de diálogo social». En esa misma ocasión, los miembros empleadores tomaron nota con interés de que en mayo de 2017 había entrado en vigor una nueva legislación, que había tenido un impacto sobre la supervisión estatal y la inspección del trabajo. También acogieron con agrado la información facilitada acerca de los hechos que podían dar lugar a inspecciones y la organización y los comentarios sobre el compromiso con la OIT, en particular en cuanto a la formación de los inspectores del trabajo. Asimismo, alentaron al Gobierno a que siguiera aceptando la asistencia técnica para velar por que la nueva legislación y la ya existente recojan las disposiciones del Convenio núm. 81, en particular el requisito de que los inspectores del trabajo sean funcionarios públicos, independientes de los cambios que haya en el Gobierno y de cualquier influencia externa. Los miembros empleadores finalmente tomaron nota de que la moratoria había expirado y no se había prorrogado. En sus conclusiones, la Comisión de la Conferencia instó al Gobierno a que: *a)* suministrara información detallada acerca de la legislación promulgada recientemente sobre la regulación del sistema de inspección del trabajo; *b)* promoviera el diálogo efectivo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre cuestiones relativas a la inspección del trabajo; *c)* continuara recurriendo a la asistencia técnica de la OIT con miras a fortalecer la capacidad y los recursos del sistema de inspección del trabajo, en particular, en lo que respecta a la formación y al desarrollo de la capacidad de los inspectores del trabajo; *d)* velara por que el estatus y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo garanticen su independencia e imparcialidad de conformidad con lo dispuesto en los Convenios, y *e)* asegurara que otras funciones encomendadas a los inspectores del trabajo no interfirieran con sus responsabilidades principales ni menoscaban la calidad de las inspecciones del trabajo.

Al principio, los miembros empleadores subrayaron la importancia de que los Estados Miembros deben conceder al cumplimiento de los dos Convenios de la OIT sobre la

inspección del trabajo. Sobre este punto, instaron al Gobierno a: *a)* asegurar que las recientes enmiendas legislativas harán que la legislación nacional se ajuste a los Convenios, y *b)* garantizar que se lleven a cabo inspecciones tan a menudo como sea necesario y que no se vean obstaculizadas por un calendario regulador estricto, recordando al mismo tiempo que los medios utilizados deben ser proporcionales a la finalidad legítima perseguida (en virtud del artículo 16, del Convenio núm. 81 y el artículo 21, del Convenio núm. 129). Teniendo en cuenta la nueva legislación adoptada en 2017 y las enmiendas de 2018, los miembros empleadores alentaron al Gobierno a: suministrar información detallada sobre las medidas adoptadas para asegurar que el estatus y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo garanticen su independencia e imparcialidad de conformidad con lo dispuesto en los Convenios, y proporcionar información a la Comisión de Expertos sobre la manera en que se garantiza que los «funcionarios autorizados» que trabajan como inspectores del trabajo bajo la supervisión del Servicio Estatal de Trabajo y las autoridades locales sean independientes de cualquier influencia externa indebida, así como información sobre la formación que han recibido. Sobre este punto, es importante garantizar la imparcialidad de los inspectores y que sus actividades se lleven a cabo de conformidad con la legislación. Por consiguiente, las medidas para garantizar la imparcialidad deberían venir acompañadas de medidas para garantizar la buena gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas de los inspectores por sus acciones. También se alentó al Gobierno a tomar medidas para garantizar que el número de inspectores y los recursos son suficientes para el desempeño efectivo de sus funciones, así como a tomar medidas para reforzar la inspección del trabajo en el ámbito de la economía informal. Finalmente, los miembros empleadores alentaron al Gobierno a seguir haciendo uso de la asistencia técnica de la OIT en relación con el proyecto en curso de fortalecimiento de la eficacia del sistema de la inspección del trabajo, y señalaron que esperaban recibir información sobre los resultados de esta cooperación continua.

Los miembros trabajadores recordaron que durante la discusión de este caso en 2017, como caso de doble nota a pie de página, la Comisión instó al Gobierno a garantizar que el estatus y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo garanticen su independencia y su imparcialidad; y que las otras funciones encomendadas a los inspectores del trabajo no interfirieran en sus funciones principales ni tengan un impacto negativo en la calidad de las inspecciones. Según los últimos comentarios de la Comisión de Expertos, aunque el Gobierno se ha abstenido de adoptar una nueva moratoria sobre la inspección del trabajo, la situación no ha mejorado. En efecto, varias disposiciones jurídicas y reglamentarias adoptadas en 2017 limitan las labores de la inspección del trabajo y son contrarias a los Convenios: las restricciones a la libre iniciativa de los inspectores del trabajo de realizar inspecciones sin aviso previo; las limitaciones a la frecuencia de las inspecciones y a las facultades discrecionales de los inspectores del trabajo de iniciar procedimientos legales sin aviso previo, y el proyecto de ley que se ha sometido al Parlamento que convierte la realización de visitas de inspección no programadas en un delito administrativo. Todo esto cuando los Convenios garantizan a los inspectores el derecho a efectuar visitas sin aviso previo y tan a menudo como sea necesario. Por tanto, el Gobierno debe garantizar que estas restricciones no se aplicarán y debe asimismo ajustar su legislación a las disposiciones pertinentes de los Convenios.

Además, y en virtud de los Convenios, es imposible afirmar que las misiones consultivas priman sobre las misiones de control. Ambas misiones son complementarias y los inspectores deben tener la libertad de realizar o bien una o bien

otra, según lo exija la situación. En cuanto al requisito de que la inspección del trabajo esté bajo el control directo y exclusivo de una autoridad central, como prevén los Convenios, esto permite garantizar la independencia de la inspección con respecto a las autoridades locales y facilitar la adopción y la aplicación de una política uniforme sobre el conjunto del territorio. Sin embargo, aunque se establezca una autoridad central, no hay que olvidar que es indispensable que los servicios de inspección estén efectivamente presentes a nivel regional y local. Esta presencia regional es importante en la medida en que permite garantizar una aplicación similar de la legislación en todo el territorio y situar en pie de igualdad a todos los empleadores y los trabajadores. Cuando se atribuyen responsabilidades a diferentes departamentos, también es importante concederles los recursos presupuestarios adecuados. La autoridad competente debe garantizar además que los cambios organizativos se efectúen de conformidad con las disposiciones de los Convenios. Los miembros trabajadores recordaron la importancia de garantizar la independencia de los inspectores de cualquier influencia externa y asegurarse de que tienen unas calificaciones y una formación adecuadas para ejercer sus funciones, e instaron al Gobierno a que presente la información solicitada por la Comisión de Expertos sobre este punto. Asimismo, es fundamental que la inspección del trabajo disponga de los medios materiales y los recursos humanos apropiados para poder cubrir adecuadamente los lugares de trabajo. Convendría tomar las medidas necesarias para que el número de inspectores y los recursos de que disponen sean suficientes para el desempeño efectivo de sus funciones. Sin embargo, tal y como subraya la Comisión de Expertos, la cuestión de los recursos humanos y los medios materiales sigue siendo problemática y los objetivos del Convenio no se han cumplido. Así pues, Ucrania sólo dispone de 542 inspectores y hay 223 puestos vacantes. Es necesario instar al Gobierno a que comunique la información solicitada por la Comisión de Expertos a este respecto y a que tome las medidas necesarias para cumplir con los Convenios.

El miembro trabajador de Ucrania manifestó que la inspección del trabajo sigue viéndose limitada por la ley núm. 877, de 1.º de enero de 2017, relativa a los principios fundamentales de supervisión y control por parte del Estado de la actividad económica, que es contraria a los Convenios. En julio de 2017, el Parlamento aprobó en primera lectura un proyecto de ley «por el que se modifican determinadas disposiciones de la legislación de Ucrania con el fin de evitar presiones desproporcionadas sobre las empresas mediante la supervisión y el control por parte del Estado del cumplimiento de la legislación en materia de trabajo y empleo» (proyecto de ley núm. 6489). Contrariamente a lo que podría indicar su título, este proyecto no tiene por objeto mejorar el control estatal de la legislación en materia de trabajo y empleo. Sus autores aducen que es necesario abandonar las inspecciones de carácter punitivo en favor de la prevención y la rectificación de los delitos, así como combatir el trabajo no declarado y los abusos de los inspectores durante las visitas a los establecimientos, pero en realidad pretenden restringir el control estatal del trabajo y permitir que las empresas eludan las sanciones por primeras infracciones. Los cambios legislativos propuestos son una invitación para que las empresas contraten trabajadores no declarados sin tener que temer consecuencias. Puesto que la contratación de trabajadores no declarados siempre ha sido un delito deliberado, no debería haber advertencias, sino multas disuasorias. En otros países, los empleadores que incurrían en prácticas ilegales de contratación asumen por ello una responsabilidad penal, mientras que en el proyecto de ley se propone suprimir incluso la responsabilidad administrativa. El proyecto de ley también

prevé sanciones administrativas para particulares y funcionarios que denuncien infracciones de la legislación laboral sin fundamento ante las autoridades estatales de supervisión y control. Los cambios propuestos contradicen directamente el Convenio núm. 81, según el cual debe estar prohibido por ley que los inspectores del trabajo revelen información sobre los denunciantes. Las multas previstas en el proyecto de ley para dichas denuncias equivalen a entre 50 y 100 salarios mínimos, y a entre 150 y 300 en caso de reincidencia. Puesto que el salario mínimo en Ucrania es de 122 euros, es de esperar que los trabajadores del sector informal no se atrevan a presentar denuncias ante la inspección del trabajo, sencillamente por miedo a perder su empleo. En la actualidad, casi 4,5 millones de personas trabajan de manera ilegal, en relaciones laborales informales, y más de 100 000 trabajadores no han cobrado sus salarios a tiempo.

A finales de 2017, el Gabinete de Ministros preparó y remitió al Consejo Supremo un proyecto de ley sobre «la modificación de determinadas disposiciones de la legislación de Ucrania relativas al establecimiento de condiciones de trabajo seguras y saludables» (proyecto de ley núm. 8045), que prevé la supervisión por el Estado de la legislación en materia de protección e higiene en el trabajo y de la actividad minera. Este proyecto es compatible con las obligaciones dimanantes de los Convenios sobre la inspección del trabajo, ya que fue propuesto para levantar la moratoria sobre la inspección del trabajo, que ha provocado un marcado aumento del número de muertos y heridos en 2017 y 2018. El proyecto de ley también prevé la promulgación de reglamentos de supervisión estatal por el Gabinete de Ministros. En mayo de 2018, el comité especializado del Consejo Supremo recomendó al Parlamento que aprobara el proyecto de ley. Indicó que si todo va bien, dicho proyecto será aprobado en breve. Sin embargo, también cabe señalar que en 2017 el Gobierno derogó ilegalmente las leyes vigentes en materia de protección laboral, en desmedro de la protección social, las condiciones de trabajo y la seguridad de los trabajadores. Esto vulnera el artículo 18 de la Ley de Protección de los Trabajadores (seguridad y salud), de 14 de octubre de 1992, por la que se establecen los procedimientos de elaboración, adopción y derogación de las normas relativas a la protección del trabajo, ya que no se consultó a los sindicatos. Se han derogado las leyes que regulan las normas para la distribución de uniformes, calzado especial y demás artículos de protección personal, pero no se han sustituido por otras más modernas. El objetivo de reducir la presión sobre las empresas no está justificado, habida cuenta de las consecuencias para la salud y la seguridad de los trabajadores. El orador expresó la esperanza de que se retire el controvertido proyecto de ley núm. 6489, que infringe las normas de la OIT, y de que la reglamentación de la inspección del trabajo se base en las disposiciones del Convenio núm. 81, y no en los intereses de un grupo aislado de personas que promueve esos proyectos de ley. Subrayó que es menester mantener e intensificar la asistencia técnica para fortalecer la capacidad de la inspección del trabajo, en estrecha cooperación con los interlocutores sociales.

La miembro empleadora de Camboya, haciéndose eco de la posición del órgano conjunto representativo de los empleadores en el ámbito nacional de Ucrania, se refirió a la ley núm. 1774 de 2016 por la que se enmendó el artículo 34 de la Ley de Gobiernos Locales y al procedimiento para controlar el cumplimiento de la legislación laboral, aprobado en relación con esta ley. Estos textos legislativos facultan a las autoridades locales para que supervisen el cumplimiento de la legislación laboral y en materia de empleo dentro de su jurisdicción territorial, realicen inspecciones e impongan sanciones por infracciones en materia laboral y

permiten que los funcionarios que trabajan para los gobiernos locales puedan actuar como inspectores del trabajo. Esto no está en conformidad con los Convenios: los inspectores del trabajo deben ser funcionarios públicos y toda inspección del trabajo debe realizarse bajo la supervisión y el control de una autoridad central, con la participación de expertos y especialistas técnicos con calificaciones apropiadas, y los inspectores deberían recibir formación continua. En realidad, las actividades de los funcionarios de los gobiernos autónomos locales con las facultades de los inspectores del trabajo no cumplen los requisitos de los Convenios. Dichos funcionarios no son controlados por la autoridad central competente ni le rinden cuentas. Además, suele haber conflictos y enfrentamientos para determinar los límites de las facultades de los inspectores locales y centrales. Los funcionarios de los gobiernos autónomos locales no se someten a la selección pertinente de calificaciones ni se benefician de la coordinación o el apoyo metodológico de la autoridad central competente. Esos funcionarios tampoco son independientes. Por lo tanto, es imposible apelar contra las acciones de tales funcionarios o imputarles responsabilidad por faltas laborales. Además, esto también ha generado una duplicación de las facultades de las oficinas regionales de la autoridad central competente y las autoridades locales. Ello ha impuesto una doble inspección de los empleadores realizada por dos órganos distintos. La oradora concluyó insistiendo en la necesidad de derogar los textos legislativos antes mencionados que son contrarios a las disposiciones de los convenios y amplían injustificadamente las facultades discrecionales de los inspectores del trabajo, definidas por dichos Convenios, a los funcionarios de los gobiernos autónomos locales que no tienen capacidad para desempeñar eficazmente esas funciones estatales. Este problema podría resolverse adoptando el proyecto de ley núm. 6489, que privaría a los organismos autónomos locales de las funciones de control y de las facultades de imponer sanciones.

La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y de sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Noruega, reiteró que para los derechos humanos es fundamental una inspección del trabajo eficaz, lugares de trabajo seguros y el trabajo decente. Recordó la asociación política y la integración económica en el marco del Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la UE y su zona de libre comercio (DCFTA). Ucrania ha ratificado y se ha comprometido a aplicar en forma efectiva los Convenios prioritarios de la OIT sobre la inspección del trabajo, en la legislación y en la práctica. Es lamentable que, aunque la Comisión discutió este caso el año pasado, las cuestiones sigan pendientes. Desde 2014, el Gobierno ha llevado a cabo reformas para fortalecer los servicios de inspección del trabajo y el Servicio Estatal de Trabajo con la asistencia técnica de la OIT y el apoyo de la UE. La oradora agradeció la exclusión por parte del Gobierno del Servicio Estatal de Trabajo de la moratoria general de las inspecciones para 2018 y alentó enérgicamente a que esta exclusión sea permanente. Además, la elaboración de una nueva legislación que aboliera definitivamente la moratoria de las inspecciones laborales es una condición previa para el pleno cumplimiento de los Convenios de la OIT y el Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la UE, y enviaría una señal positiva a los trabajadores y empleadores respecto a la intención del Gobierno de proteger las condiciones laborales. Sin embargo, algunas iniciativas legislativas causaron gran inquietud, a saber la ley núm. 877, de 1.º de enero de 2017, relativa a los principios fundamentales de supervisión y control por parte del Estado de la actividad económica y el decreto ministerial núm. 295 de 26 de abril de 2017 sobre el procedimiento de la supervisión y la vigilancia por el Estado del cumplimiento de la legislación laboral, que redujo

drásticamente la capacidad de los inspectores del trabajo para efectuar inspecciones sin previo aviso, la frecuencia de las inspecciones y sus facultades para iniciar rápidamente procedimientos legales sin previa notificación. El proyecto de ley núm. 6489 haría de las inspecciones no programadas una infracción administrativa. Se pidió al Gobierno que enmendara rápidamente la ley núm. 877 y el decreto ministerial núm. 295 para asegurar la conformidad con los Convenios y para garantizar que en la práctica no se impondrán limitaciones a los poderes de los inspectores del trabajo, incluidos los límites a las inspecciones no programadas. En relación con la descentralización del sistema de inspección del trabajo, el Gobierno tiene que asegurar una supervisión y coordinación por la autoridad central, la asignación de recursos presupuestarios suficientes a las autoridades que lleven a cabo las inspecciones y proporcionar formación suficiente a los inspectores; también debe proporcionar información relativa a la forma en que el nuevo sistema garantizará la independencia de los funcionarios autorizados para actuar como inspectores. Alentó al Gobierno a que evalúe exhaustivamente el nuevo sistema y que se comprometiera a modificarlo en la forma apropiada, con la asistencia técnica de la OIT. Dada la existencia de 223 plazas vacantes de inspectores del trabajo, se necesita mayor información sobre las medidas del Gobierno para mejorar la situación presupuestaria del Servicio Estatal de Trabajo, y el material y los recursos humanos de los servicios de la inspección del trabajo. Ante el debate altamente politizado relativo al nuevo Código del Trabajo, se alentó enérgicamente al Gobierno para que tome debida consideración de los comentarios de la OIT, en especial en relación con las condiciones de trabajo, la seguridad y salud en el trabajo y en la actividad minera. Al mismo tiempo que mantiene su compromiso con la participación constructiva y la colaboración con el Gobierno, la oradora manifestó la esperanza de que se disponga de la experiencia de la OIT para adoptar las medidas necesarias para poner la práctica y la legislación laboral nacional en conformidad con los Convenios.

La miembro trabajadora de Suecia, hablando en nombre de los sindicatos de los países nórdicos y del Reino Unido, indicó que se espera que los países que colaboran estrechamente con la Unión Europea den cumplimiento a las normas internacionales del trabajo, incluso en tiempos de dificultades. Dado que muchas normas de la OIT abordan la seguridad y salud en el trabajo (SST) y las condiciones laborales, una inspección del trabajo eficiente reviste un doble interés, tanto en asegurar el cumplimiento de los Convenios como en asegurar una adecuada aplicación de otras normas de la OIT. Desde el examen de este caso de doble nota a pie de página el año pasado, la UE y Ucrania dieron inicio a un proyecto, en el marco del Acuerdo de Asociación entre Ucrania y la UE, orientado a apoyar las reformas en áreas tales como la política del empleo, el mercado laboral y la protección social: «Reforzar la capacidad de la administración del trabajo para mejorar las condiciones laborales y abordar el trabajo no declarado». A través de este valioso proyecto, los legisladores y los interlocutores sociales trabajaron estrechamente para armonizar la SST y la legislación del trabajo de Ucrania con las directivas de la UE y los Convenios de la OIT, y para fortalecer la capacidad del Ministerio de Política Social y del Servicio Estatal de Trabajo, a efectos de cumplir su mandato de inspección del trabajo, centrándose especialmente en el trabajo no declarado. No obstante, sigue siendo importante que la OIT continúe aportando su apoyo técnico y promoviendo una participación activa de los interlocutores sociales. Un mes después de la discusión del caso el año pasado, el Parlamento aprobó el proyecto de ley núm. 6489, que eliminará las sanciones por las primeras violaciones de la legislación

laboral relativa al trabajo no declarado, introducirá sanciones administrativas por inspecciones no programadas injustificadas, y limitará el acceso de los inspectores del trabajo a los lugares de trabajo y las sanciones que pudieran aplicar. La oradora expresó la esperanza de que se corrigieran esas disposiciones. La inspección del trabajo no es una simple formalidad, sino un medio eficiente de garantizar el cumplimiento de las normas aplicables, una competencia leal y un entorno laboral seguro y saludable. En consecuencia, se espera que el Gobierno armonice la legislación y la práctica nacionales con el Convenio núm. 81.

El miembro gubernamental de los Estados Unidos indicó que el examen del caso en 2017 había puesto de relieve varias limitaciones jurídicas que habían dificultado la realización de las inspecciones del trabajo. Si bien hay informes en los que se señala que el Servicio Estatal de Trabajo ha llevado a cabo algunas inspecciones del trabajo a raíz de la presentación de quejas, incluidas aquellas sin previo aviso, según otros informes, las entidades de inspección del trabajo todavía no pueden hacer inspecciones por iniciativa propia. La Comisión de Expertos ha señalado las importantes restricciones jurídicas impuestas a las actividades de los servicios de inspección del trabajo (las limitaciones a la libre iniciativa de los inspectores del trabajo de efectuar inspecciones sin previo aviso y a la frecuencia de las inspecciones del trabajo). Además, las modificaciones legislativas promulgadas en 2014 exigen que el Servicio Estatal de Trabajo solicite la aprobación del Consejo de Ministros para realizar inspecciones en las empresas cuyos ingresos anuales son inferiores a 750 000 dólares de los Estados Unidos (lo cual corresponde al 80 por ciento de las empresas). De promulgarse la ley núm. 6489, la realización de visitas de inspección del trabajo sin previo aviso daría lugar a una infracción administrativa. Esas restricciones jurídicas limitan en gran medida la capacidad de la inspección del trabajo de realizar sus funciones esenciales en la forma exigida por los Convenios para proteger con la mayor eficacia a los trabajadores. Esta Comisión ya ha exhortado al Gobierno a que adopte varias medidas con el objeto de: fortalecer la capacidad de la inspección del trabajo; emprender reformas jurídicas que permitan velar por el cumplimiento de los Convenios y, sobre todo, garantizar que dicha inspección esté en condiciones de poder llevar a cabo la función esencial del Gobierno de aplicar la legislación laboral. El orador consideró que, para poder poner en práctica estas recomendaciones, es necesario instar al Gobierno a que tome las medidas necesarias que permitan armonizar las disposiciones que crean obstáculos jurídicos a la inspección del trabajo con los Convenios, y que recurra a la asistencia técnica de la OIT a fin de que las autoridades legislativas y administrativas competentes comprendan las obligaciones dimanantes de los Convenios y proporcione recursos presupuestarios suficientes y de otro tipo a la inspección del trabajo, por ejemplo mediante la provisión de las vacantes pendientes.

El miembro trabajador de los Estados Unidos saludó el hecho de que Ucrania no aplique una moratoria sobre la inspección del trabajo a nivel nacional. No obstante, expresó su preocupación por el debilitamiento del poder de la inspección del trabajo que parece ser una tendencia regional. También cuestionó el proceso lento y demasiado complejo de reforma de la inspección del trabajo, que indica una renuencia a afirmar la función del Estado en la realización de la inspección del trabajo. La cuestión de las inspecciones no programadas que siguen estando prohibidas es uno de los principales problemas pendientes, a pesar de que los Convenios consagran el derecho de los inspectores del trabajo a entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección. Aunque las inspecciones que se lleva-

ron a cabo desde febrero de 2018 constituyen una indicación positiva, el hecho de que se requiera una autorización previa limita seriamente la efectividad del sistema de la inspección del trabajo. El proyecto de ley núm. 6489 es otra cuestión preocupante. Aunque su aprobación todavía está pendiente, el mismo prevé la imposición de sanciones en los casos en que las quejas resulten infundadas, contraviniendo el espíritu del Convenio núm. 81. La falta de recursos adecuados y capacidades técnicas de la inspección es también preocupante. Los sindicatos locales han informado de que en general los inspectores no están facultados para investigar los casos de accidentes del trabajo o de atrasos salariales. Por ello, se han de conferir plenos poderes a la inspección del trabajo que comprendan un mandato, un presupuesto, la capacidad y la confianza propios de su naturaleza. La moratoria sobre las inspecciones sigue estando vigente en las zonas en conflicto del país; se trata de regiones muy industrializadas y por tanto esta moratoria se aplica a sectores particularmente peligrosos tales como los sectores metalúrgico, minero y del carbón donde se emplea a cientos de miles de trabajadores. El Parlamento no ha aprobado el proyecto legislativo que deroga la moratoria. La economía de Ucrania sigue siendo muy frágil y no puede permitirse el impacto adverso de los atajos basados en normas de seguridad deficientes. Con el objetivo de recuperarse del conflicto y de los efectos de la moratoria sobre la inspección, Ucrania debería restablecer las instituciones responsables de la inspección del trabajo, una labor fundamental, y profesionalizar a los inspectores del trabajo. Estas medidas son especialmente importantes en los sectores de alto riesgo, como la minería, que son esenciales para la vida económica de Ucrania.

El miembro gubernamental de Suiza apoyó la declaración realizada en nombre de la UE, y señaló que el funcionamiento eficaz de la inspección del trabajo es primordial para garantizar el respeto de las condiciones de trabajo y de los derechos de los trabajadores. Contribuye también al desarrollo económico, incluida la competencia leal entre las empresas. La legislación de Ucrania prevé algunas restricciones a las potestades de los inspectores del trabajo, especialmente en lo relativo a la frecuencia de las inspecciones o al derecho a proceder a inspecciones sin previo aviso. Además, siguen estando vacantes 223 puestos de inspectores. Es lamentable que la Comisión deba discutir este caso nuevamente. En consecuencia, debe alentarse al Gobierno a que asegure la aplicación de la legislación, respetando las obligaciones derivadas de los Convenios; a que garantice que la inspección del trabajo del Estado disponga de los recursos humanos y económicos necesarios para desempeñar sus actividades sin ninguna restricción o injerencia; a que modernice los procedimientos de inspección, y a que los armonice con las normas internacionales. El orador destacó que sería conveniente que la revisión de los procedimientos de inspección pudiese efectuarse en consulta y en colaboración con los interlocutores sociales y con el sector privado.

Un observador que representa a IndustriALL Global Union señaló que la moratoria en relación con la inspección del trabajo afecta en particular a los trabajadores de las minas, sector que debido a la tasa de accidentes mortales es el más peligroso del país. El informe de 2017 del Fondo Ucrainiano del Seguro Social muestra que, como consecuencia de la moratoria relativa a la inspección del trabajo, el número de accidentes del trabajo en los sitios de producción han incrementado substancialmente desde 2016. La moratoria relativa a la inspección del trabajo ha socavado y dismantelado seriamente la inspección estatal del trabajo; el número total de inspectores del trabajo ha disminuido, y muchos especialistas competentes se han ido. Incluso tras la supresión de la prohibición de las inspecciones de la se-

guridad en el trabajo, la plena restauración del servicio requerirá tiempo. El problema de la falta de personal y, en particular, de personal calificado, requiere atención urgente. El orador hizo referencia a ejemplos recientes, concretamente en una planta siderúrgica, en la que el 90 por ciento del material rodante está desgastado, y señaló que una investigación llevada a cabo por la inspección estatal ha detectado 83 violaciones, incluidas locomotoras cuyos frenos no funcionan. En abril de 2018, se puso en peligro la vida de 240 trabajadores mineros cuando quedaron atrapados a 1 000 metros bajo tierra durante varias horas después de que el proveedor de electricidad local cortara el suministro de electricidad en una mina. En el mes de abril también se cortó en dos ocasiones el suministro de electricidad en 16 minas de carbón. El problema de la seguridad y salud en el trabajo, que es consecuencia de la moratoria relativa a la inspección del trabajo, se agrava por otros problemas relacionados con el trabajo, como los bajos salarios y el retraso en el pago de los salarios. En abril de 2018, 12 000 miembros del Sindicato de la Industria Nuclear de Ucrania, organización afiliada a IndustriAll, llevaron a cabo acciones de protesta en ocho ciudades diferentes en contra de la política del Estado relativa a tarifas bajas de la energía, lo cual resulta en salarios bajos para los trabajadores. El retraso actual en el pago de los salarios asciende a 2 400 millones de grivnas (equivalente a 92 millones de dólares de los Estados Unidos), de los cuales un tercio afecta a los mineros del carbón. Se ha considerado que el retraso en el pago de los salarios en la economía formal, cuando se combina con la economía encubierta, puede duplicar o incluso triplicar fácilmente esta cuantía. El Gobierno debe afrontar con carácter urgente la situación de la seguridad en el trabajo, así como el retraso en el pago de los salarios y los bajos salarios, cuestión que resulta más urgente todavía a raíz de la no aplicación en el pasado de las recomendaciones y observaciones de la Comisión. Los trabajadores esperan y exigen respuestas apropiadas del Gobierno.

El representante gubernamental destacó los progresos significativos realizados en la resolución de las cuestiones relativas a la inspección del trabajo, como se discutió en la Comisión de la Conferencia, en 2017. Salvo en el caso de las zonas de conflicto del país, en el resto del territorio los inspectores del trabajo tienen libre acceso a los lugares de trabajo y pueden realizar visitas de inspección a cualquier hora del día o de la noche, sin previo aviso. Esto se garantiza en el decreto ministerial núm. 295 sobre algunas cuestiones relativas a la aplicación del artículo 259 del Código del Trabajo y el artículo 34 de la Ley sobre los Gobiernos Locales, de 26 de abril de 2017, así como a través de los cambios legislativos que entraron en vigor en 2017. Las funciones de la inspección del trabajo que llevan a cabo las autoridades locales se limitan al control del cumplimiento de las disposiciones legales sobre los salarios. El Servicio Estatal de Trabajo ejerce un control dado que tiene acceso al registro de las visitas de inspección realizadas por las autoridades locales (incluidos los lugares de trabajo de que se trata, las acciones realizadas y las sanciones impuestas). Dicho Servicio no sólo puede entrar en los lugares, sino que también ha establecido un procedimiento de apelación para que las empresas puedan recurrir las acciones entabladas por las autoridades locales. Destacó que se introdujo el proyecto de ley núm. 6489, de conformidad con el procedimiento legislativo, y que existen otros proyectos de ley, incluidos el proyecto de ley núm. 8045, que propone el levantamiento de la moratoria a la inspección del trabajo, y el proyecto de ley núm. 8101, que propone la supresión de las restricciones a la inspección del trabajo en las regiones de Donetsk y de Lugansk. Cabe esperar que estos proyectos de ley sean pronto examinados por el Parlamento. En Ucrania, el retraso en el pago de salarios constituye un

tema prioritario para el Servicio Estatal de Trabajo y tanto los inspectores del trabajo nacionales como los inspectores que trabajan en los ámbitos locales hacen todo lo que está a su alcance para abordar la situación. El Gobierno estudia en la actualidad la cuestión relativa a cómo mejorar los recursos de la inspección del trabajo, de modo que los inspectores del trabajo puedan centrarse en las áreas prioritarias, a saber el trabajo no registrado, los atrasos salariales y el impago de los salarios mínimos. En cuanto al asunto de las multas, los inspectores del trabajo están de hecho facultados para imponer multas hasta una cuantía de más de 10 000 grivnas (aproximadamente, 382 dólares de los Estados Unidos) respecto del trabajo no declarado. En los tiempos difíciles actuales (incluidos el conflicto militar y los esfuerzos dirigidos a promover el desarrollo económico del país), el Gobierno trata de conseguir un equilibrio entre las medidas preventivas y la imposición de sanciones, tratando de ser razonable en la imposición de las multas. Se enviará a la Comisión de Expertos para su examen las respuestas a todas las solicitudes de información sobre las medidas adoptadas para aplicar plenamente el Convenio.

Los miembros trabajadores agradecieron al representante gubernamental las explicaciones comunicadas y recordaron que el Gobierno ya había contraído una serie de compromisos en la última discusión. No sólo no se cumplieron esos compromisos, sino que se comprobó una serie de nuevos incumplimientos. En consecuencia, se invitó al Gobierno a que levantara todas las restricciones impuestas a los servicios de inspección, en particular la prohibición de realizar inspecciones sin aviso previo y los límites impuestos al poder discrecional de iniciar o no iniciar acciones judiciales. Deben asimismo revisarse, puesto que son incompatibles con los Convenios, las disposiciones que convierten la realización de visitas de inspección no programadas en una infracción administrativa. El Gobierno debe asimismo comunicar información sobre la organización de los servicios de inspección y prever todas las garantías necesarias para asegurar la independencia de los inspectores y sus facultades para llevar a cabo sus misiones. De igual modo, el Gobierno debe poner a disposición de los servicios de inspección medios materiales suficientes, asegurándoles unas buenas condiciones de trabajo y de remuneración, así como asumir sus gastos de transporte, y poner a su disposición oficinas y suministros. Es también primordial la adopción de las medidas necesarias para que se cubran los puestos vacantes. Los miembros trabajadores invitaron al Gobierno a que siga recurriendo a la asistencia técnica de la Oficina para facilitar la aplicación de las recomendaciones de la Comisión, asociando estrechamente a los interlocutores sociales.

Los miembros empleadores acogieron con agrado las declaraciones del Gobierno así como sus respuestas a algunas cuestiones y la información sobre las prioridades del Servicio Estatal de Trabajo, especialmente con respecto a la aplicación de los dos Convenios. No obstante los problemas derivados del conflicto militar en ciertas regiones, el Gobierno ha adoptado medidas positivas para poner su legislación y su práctica en conformidad con los Convenios. Se alentó al Gobierno a que asigne recursos suficientes a la inspección del trabajo y a que prosiga las actividades de capacitación de los inspectores del trabajo. Con todo, existe la preocupación de que los funcionarios del Gobierno puedan tener la capacidad de asumir la función de los inspectores del trabajo. Como ya se ha dicho, es necesario que se adopten medidas para asegurar la independencia, la transparencia y la responsabilidad de los inspectores por sus acciones. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a que facilite a la Comisión de Expertos información sobre la legislación promulgada recientemente y sobre las cuestiones suscitadas, con el fin de medir fielmente el progreso a este respecto. El diálogo efectivo es un componente muy

importante en ese proceso. También es necesario que el Gobierno garantice la independencia de los inspectores del trabajo en consonancia con las disposiciones del Convenio y que se cerciore de que otras funciones no interfieran con sus obligaciones primordiales ni afecten negativamente a las funciones ejercidas. Por último, los miembros empleadores instaron al Gobierno a que se siga valiendo de la asistencia técnica de la OIT con el fin de reforzar más los recursos asignados a la inspección del trabajo, poniendo el énfasis en la formación y las capacidades de los inspectores.

Conclusiones

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

La Comisión observó que es preciso dotar a la inspección del trabajo de los medios necesarios para que funcione de forma eficaz e independiente, y que esta debe someterse a la supervisión y el control de una autoridad central.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión recomienda al Gobierno que:

- tome las medidas necesarias y realice las reformas apropiadas para poner los servicios de inspección del trabajo en conformidad con las disposiciones de los Convenios núms. 81 y 129;
- suministre información detallada en lo relativo a las restricciones de las competencias de los inspectores del trabajo contenidas en la ley núm. 877 y el decreto ministerial núm. 295, y acerca de la legislación promulgada recientemente sobre el sistema de inspección del trabajo;
- promueva el diálogo efectivo con las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre cuestiones relativas a la inspección del trabajo;
- vele por que la situación jurídica y las condiciones de servicio de los inspectores del trabajo garanticen su independencia, la transparencia de sus actos, su imparcialidad y la rendición de cuentas, de conformidad con los Convenios;
- garantice que las responsabilidades en materia de inspección de las autoridades locales estén bajo la supervisión y el control del servicio estatal de trabajo, y
- asegure que otras funciones encomendadas a los inspectores del trabajo no interfieran con sus responsabilidades principales ni menoscaben la calidad de las inspecciones del trabajo.

La Comisión alienta al Gobierno a que continúe recurriendo a la asistencia técnica con miras a fortalecer la capacidad y los recursos del sistema de inspección del trabajo, en particular en lo que respecta a la formación y el desarrollo de las capacidades de los inspectores del trabajo. La Comisión pidió al Gobierno que proporcione información detallada a la Comisión de Expertos, para su examen en noviembre de 2018, sobre las medidas que adopte para aplicar estas recomendaciones.

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

ARGELIA (ratificación: 1962)

El Gobierno ha comunicado la siguiente información por escrito.

Solicitudes de reintegro de trabajadores despedidos

La legislación nacional prevé procedimientos de prevención y solución de conflictos individuales de trabajo. La ley núm. 90-04, de 6 de febrero de 1990, modificada y completada, relativa a la solución de conflictos individuales de

trabajo, estableció procedimientos de solución de conflictos individuales de trabajo que cada trabajador y cada empleador debe respetar.

A este respecto, los casos de trabajadores mencionados explícitamente en las conclusiones de la 106.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) siguieron los procedimientos previstos por la ley arriba mencionada, con independencia de la solución que se alcanzara para su conflicto individual.

En este marco, cabe recordar que el Gobierno siempre ha respondido a las solicitudes presentadas por los órganos competentes de la OIT. En relación con esto, y previa verificación, se señaló que de los 86 trabajadores, se solucionó o se está solucionando la situación de 76 trabajadores. Los casos se han sometido a las jurisdicciones competentes en seis casos, y en tres casos está dándose curso a resoluciones judiciales.

Por lo referente a la situación de ocho de los diez trabajadores, dos trabajadores fueron destituidos tras el cumplimiento de todos los procedimientos legales y reglamentarios, debido a ausencias irregulares y por el incumplimiento del reglamento interior de la empresa, y tres trabajadores fueron despedidos por faltas profesionales graves.

A este respecto, el Gobierno observa que el examen de los expedientes de los trabajadores ha indicado que, en ningún momento se constató que se trata de una sanción por motivos de ejercicio sindical, sino por razones de faltas profesionales graves previstas por la ley y por el reglamento interior de las empresas. Estos trabajadores utilizaron todos los recursos previstos por la ley para la solución de conflictos individuales de trabajo y las tentativas de conciliación ante los servicios de la Inspección del Trabajo en las jurisdicciones competentes. Así pues, casi todos los trabajadores explícitamente mencionados en las conclusiones de la 106.^a reunión están activos, con la salvedad del Sr. Habib Benyahia (SNAPAP-CGATA) de la Universidad de Tiaret, que está jubilado. Además, se señaló que entre estos trabajadores, el Sr. Haddak Arab (SNAPAP-CGATA) ha sido promocionado al grado de agente administrativo.

Por lo referente a los funcionarios del registro, éstos están activos. El Gobierno adjunta todos los documentos sobre la situación de todos los trabajadores citados en las conclusiones de la organización empleadora.

Caso núm. 3210 sometido al Comité de Libertad Sindical

El Gobierno había transmitido toda la información sobre la queja presentada ante el Comité de Libertad Sindical por la Unión Nacional Autónoma de Trabajadores de la Electricidad y Gas (SNATEGS) (caso núm. 3210), a través de una comunicación de 18 de diciembre de 2017, en la que se señaló a la atención de la OIT la disolución voluntaria de la SNATEGS (copia adjunta), así como las actas de la disolución voluntaria del sindicato. Asimismo, a través de una comunicación de 5 de mayo de 2018 relativa al caso núm. 3210, el Gobierno había solicitado que se cerrara el caso.

Culminación de la reforma del Código del Trabajo

En relación con la solicitud de culminación de la reforma del Código del Trabajo, el Gobierno había suministrado toda la información sobre el proceso de elaboración del Código del Trabajo, y no escatimará esfuerzos en el marco de la celebración de consultas con sus asociados económicos y sociales para elaborar un nuevo Código del Trabajo consensuado que reforzará los logros derivados de la experiencia de la aplicación de las leyes sociales vigentes y que satisfará las expectativas de los actores económicos.

Registro de sindicatos

Por lo referente al registro del presunto Sindicato Autónomo Argelino de Trabajadores del Transporte (SAATT),

el expediente presentado no cumple las condiciones previstas por las disposiciones de la ley, en particular su artículo 2. Se señalaron imprecisiones en la determinación de la categoría profesional contemplada en los estatutos. Estos últimos no insertaron las disposiciones que deben contener los estatutos y que se enuncian en las disposiciones del artículo 21 de la ley. Los interesados no respondieron ni pidieron detalles sobre su expediente.

En lo tocante al expediente del Sindicato Autónomo de Abogados de Argelia (SAAVA), el Gobierno recuerda que toda solicitud de constitución de un sindicato se somete a un examen de conformidad con la ley. A este respecto, tras el examen de los estatutos del presunto sindicato se observó que algunas categorías de personas son trabajadores asalariados y empleadores. La legislación nacional distingue entre un sindicato de trabajadores asalariados y un sindicato de empleadores. La respuesta se comunicó a los interesados, invitándoles a cumplir las disposiciones de la ley; no obstante, hasta la fecha los interesados no han puesto su expediente de conformidad con las disposiciones de la ley.

En relación con el expediente de la CGATA, además de la información ya suministrada por el representante del Gobierno en la 106.^a reunión de la CIT, en junio de 2017, el supuesto presidente de la CGATA no proviene de ningún sindicato registrado legamente y no representa a ninguna organización sindical. La OIT había informado asimismo al Gobierno, a través de la nota de 22 de septiembre de 2013 (copia adjunta) que el Sr. Rachid Malaoui había sido destituido de su cargo con respecto a los procedimientos legales y reglamentarios por abandono de su puesto debido a sus ausencias irregulares. Esta situación condujo a que éste perdiera su categoría de trabajador asalariado.

En Argelia, las organizaciones sindicales representativas gozan de prerrogativas que les permiten en particular negociar y concluir acuerdos y convenios colectivos; contar con un local en la organización empleadora y con un tablón

de anuncios en lugares apropiados para sus miembros, y estar destacadas al servicio de su organización sindical durante el mandato del sindicalista. La participación de los representantes de los trabajadores, por medio de sus delegados sindicales, es una condición legal en la negociación de las condiciones de trabajo, a fin de adoptar convenios colectivos. Los representantes de los trabajadores dentro de las comisiones de empresa o de las comisiones de unidad son designados por la estructura sindical más representativa o, en ausencia de la misma, por el comité de participación. En el caso en el que no exista una estructura sindical ni comité de participación, son elegidos por el colectivo de trabajadores. Los representantes de los trabajadores están obligatoriamente asociados con toda decisión relativa al establecimiento de la actividad de salud en el trabajo dentro de la organización empleadora. Asimismo, las organizaciones sindicales representativas de empleadores y de trabajadores están representadas por doce (12) representantes de los trabajadores, y por doce (12) representantes de los empleadores, en el consejo nacional de salud y seguridad en el trabajo.

Además, y en el marco de la prevención y solución de los conflictos de trabajo y del ejercicio del derecho de huelga, los representantes de los trabajadores celebran reuniones periódicas con los empleadores a fin de examinar conjuntamente las relaciones socioprofesionales y las condiciones generales de trabajo en la organización empleadora. A escala nacional, Argelia ha adquirido una gran experiencia en materia de diálogo social, a través de reuniones tripartitas que congregan al Gobierno y a las organizaciones sindicales representativas de empleadores y de trabajadores. Estos ámbitos de consulta y de negociación conducen a la celebración de acuerdos relativos a la vida económica y social, a la firma de pactos económicos y sociales, y a la creación de instituciones y otras entidades. Se adjunta una visión general de las reuniones tripartitas y bipartitas.

Caso de los trabajadores citados nominativamente en las conclusiones de la 106.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio de 2017)

Núm.	sector	Caso	Observaciones
01	Ministerio de Enseñanza Superior e Investigación Científica	1. Sr. KASSA Nacer (CGATA), Universidad de Béjaia	Reintegrado en su puesto de trabajo. Acta de instalación núm. 49, de 27 de diciembre de 2015. Decisión núm. 289/17 de 2 de julio de 2017. Hasta la fecha, está en actividad.
		2. Sr. ARAB Haddak (SNAPAP-CGATA), Universidad de Béjaia	Fue ascendido a agente administrativo. Acta de instalación núm. 46, de 27 de diciembre de 2015. Decisión núm. 264/17 de 10 de junio de 2017. Hasta la fecha, está en actividad.
		3. Sr. BENYAHIA Habib (SNAPAP-CGATA), Universidad de Tiaret	Admitido para la jubilación desde el 1.º de noviembre de 2015 (número de pensión núm. F 8Z560143).
		4. Sr. MANSRI Ahmed (SNAPAP-CGATA), Universidad de Tiaret.	Certificado de trabajo núm. 19, de 20 de febrero de 2018. Boleta de pago (enero-febrero de 2018) Hasta la fecha, está en actividad.
		5. Sr. HASSANE Fouad (CGATA), Universidad de Béjaia	Según las informaciones comunicadas, no figura en el personal del Ministerio de Enseñanza Superior e Investigación Científica.

Núm.	sector	Caso	Observaciones
02	Ministerio de Recursos Hídricos	1. Sra. BEDRI Nadia (SNAPAP-CGATA)	A petición suya, la Sra. Nadia BEDRI fue trasladada e instalada en su nueva función, con fecha 28 de noviembre de 2016, en la Dirección de Recursos Hidráulicos de la Wilaya de Argelia (acta de instalación núm. 2356/2016).
03	Ministerio del Interior, Colectividades Locales y Ordenación Territorial	1. Sra. BENSAID Hassina (CGATA), APC de Tazmelt Wilaya de Béjaia	Sra. Hassina Bensaid desempeña sus actividades habitualmente (decisión de titularidad, confirmación en calidad de administrador territorial núm. 269/2016, de 26 de julio de 2016)
		2. Sr. HASSANI Nadji,	Previa convocatoria, dictó sentencia, con fecha 20 de enero de 2014, que anuló el primer fallo y ordenó al establecimiento público (G CET Batna) la obligación de un pago de 100 000 DA. El establecimiento liberó de la obligación, con fecha 2 de febrero de 2016 (ficha de gastos, con fecha 9 de febrero 2016) cheque núm. 7 112 525.
		3. Sr. MEZIANI Noureddine	Previa convocatoria, el Tribunal dictó sentencia, con fecha 21 de diciembre de 2014, confirmando el fallo del Tribunal, de fecha 4 de diciembre de 2013. La situación financiera del interesado se regularizó en el mes de marzo de 2013 (boleta de pago, matrícula núm. 0059, documento adjunto).
		4. Sr. BOUDJELLAL Messaoud	El Tribunal de Batna, sección social, desestimó al interesado. El Sr. Messaoud Boudjellal fue regularizado en el mes de marzo de 2013 (boleta de pago, matrícula núm. 227, documentos adjuntos).
		5. HAMZA Abdesamed	Previa convocatoria, el Tribunal dictó sentencia con fecha 10 de marzo de 2014, confirmando el fallo del Tribunal de fecha 18 de noviembre de 2013. La situación financiera del interesado se regularizó en el mes de marzo de 2013 (boleta de pago, matrícula núm. 0041, documento adjunto).
		6. Sr. TCHIKOU Mourad (UNCP-SNAPAP)	En espera de la sentencia del Tribunal Supremo.
04	Ministerio de Justicia	Funcionarios del registro.	Los secretarios judiciales fueron readmitidos (certificados de trabajo adjuntos).
05	Ministerio de Correos, Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información	1. Sr. NEKKACHE Mourad (SNAP)	En espera de informaciones de su organismo empleador.
		2. Sr. AMMAR Khodja Tarek (SNAP)	En espera de informaciones de su organismo empleador
06	Ministerio de Energía Grupo Sonelgaz	46 trabajadores. SNATEGS	Se adjunta el cuadro relativo a la situación profesional de los interesados.
	Total	86 trabajadores	— 76 trabajadores: su situación está solucionada o en vías de solución. — Las 10 situaciones profesionales restantes se encuentran en las jurisdicciones competentes, salvo uno desestimado, uno condenado por abuso de confianza y tres despedidos por faltas profesionales graves.

Además, **un representante gubernamental** expresó su sorpresa porque Argelia figura una vez más en los casos examinados por la Comisión de la Conferencia, y lamentó que no se reconozcan los progresos realizados en su país respecto de la protección de las libertades y de los derechos humanos en el trabajo. La ratificación de 60 convenios de la OIT, entre ellos los ocho fundamentales, en su mayoría desde la independencia del país, en 1962, muestra la voluntad de Argelia de sentar su desarrollo económico y social en los principios de los convenios y tratados internacionales. Además, la Constitución nacional reserva un lugar importante a las libertades y a los derechos reconocidos a todos los ciudadanos en el mundo del trabajo, en particular la libertad sindical y el derecho de huelga. En 2015 y 2017, el Gobierno proporcionó toda la información requerida sobre casos precisos o sobre el Código del Trabajo. El año pasado, durante el examen de este caso, 26 de 32 intervenciones de miembros de la Comisión apoyaron los progresos realizados por el Gobierno. No tener en cuenta esta realidad constituye una denegación de las reglas democráticas. Recordando que toda actividad se ejerce respetando la legalidad, tal como prevé el artículo 8, párrafo 1, del Convenio, el orador reiteró su declaración del año pasado a la Comisión sobre el Sindicato Nacional Autónomo de Trabajadores del Gas y la Electricidad (SNATEGS), a saber, que dicha organización sindical funciona normalmente y que sus miembros decidieron su disolución voluntaria, conformemente a las disposiciones legislativas y reglamentarias del trabajo y a sus estatutos. Las autoridades se limitaron a tomar nota de dicha disolución en octubre de 2017. Con respecto a los casos de trabajadores citados en los alegatos, el orador hizo referencia a las informaciones detalladas proporcionadas por el Gobierno por escrito a este respecto, e indicó que 76 de los 86 casos notificados se han solucionado a través de una reintegración al puesto de trabajo, de una reasignación a otro puesto de trabajo o de la jubilación por iniciativa del trabajador en cuestión. Por lo referente a las alegaciones que denuncian la violencia policial durante las manifestaciones, el orador recordó que el Gobierno vela por la seguridad y el bienestar de los ciudadanos y por la protección de sus bienes. Así pues, la intervención de los servicios de la policía sólo se justifica por la necesidad de preservar el orden público. Esta intervención tiene lugar además de conformidad con la legislación y respetando las prácticas internacionales. No obstante, tal como se reconoce en general en todos los países que cuentan con una reglamentación para las reuniones y las manifestaciones, toda medida adoptada fuera del marco autorizado por la ley no se autorizará. Recordando que la finalización del proyecto de Código del Trabajo no sólo exige una labor de reflexión con los interlocutores sociales, sino también lograr la adhesión de los actores del mundo del trabajo, el orador reiteró la voluntad del Gobierno de emprender esta labor en el marco de consultas tripartitas. Sin embargo, es preciso aceptar que, para asegurar el éxito, un proceso de este tipo lleva tiempo. El orador recordó asimismo que el Gobierno consideró más del 70 por ciento de los comentarios de la Oficina sobre el proyecto de texto inicial.

El panorama sindical de Argelia está compuesto de 101 organizaciones representativas, 65 de esas organizaciones de trabajadores fueron constituidas en plena libertad de conformidad con la legislación. En relación con esto, las formalidades de registro de las organizaciones sindicales están previstas por la legislación. Los casos señalados de constitución de organizaciones sindicales, como la Confederación General Autónoma de Trabajadores de Argelia (CGATA), el Sindicato Autónomo de Abogados de Argelia (SAAA) o el Sindicato Argelino de Trabajadores del Transporte (SATT), han sido objeto de observaciones por parte de la administración, en aras de respetar las disposiciones legales, y se han transmitido a los

miembros fundadores para que aclaren ciertas cuestiones, en particular el doble estatuto de los miembros fundadores o la ausencia de un estatuto de asalariado. Los retrasos en resolver las cuestiones de que se trate, incumben a los solicitantes. Como consecuencia, el marco legal de registro de los sindicatos no puede considerarse una intervención de la autoridad encaminada a limitar o a obstaculizar el ejercicio del derecho de sindicación. Además, la legislación vigente se inscribe totalmente en el marco de las normas internacionales encaminadas a promover la negociación colectiva y de conformidad con las cuales se toman medidas adaptadas a las circunstancias nacionales para fomentar el diálogo social y la negociación colectiva. A título indicativo, se han registrado hasta la fecha 82 convenios colectivos de sector y 167 acuerdos colectivos de sector. Se han concluido en total 3 817 convenios colectivos a nivel de empresa, a los que deben añadirse 17 238 acuerdos colectivos de empresa. Así pues, el diálogo social es una práctica real y concreta en Argelia, como muestran las reuniones tripartitas y bipartitas periódicas sobre las cuestiones económicas, sociales y de desarrollo. Además, el Gobierno y los interlocutores económicos y sociales han suscrito un Pacto nacional económico y social, así como un Pacto nacional económico y social de crecimiento, que constituyen la valoración de los logros sociales realizados y de las reformas económicas con la participación de los interlocutores sociales. Este modelo de diálogo y de concertación social se comparte, con el apoyo de la Oficina, con los países africanos en el marco de la cooperación Sur-Sur. En su empeño por arrojar luz sobre el curso dado a la propuesta de una misión de contactos directos en el terreno contenida en las conclusiones de 2017 de la Comisión de la Conferencia, el orador indicó que su Gobierno dio su acuerdo para que tal misión se llevara a cabo en febrero de 2018, y aceptó sin reservas la composición de esta misión. Entonces la Oficina propuso unos términos de referencia que el Gobierno aceptó esencialmente, rechazando dos de los 12 puntos propuestos. A continuación, el Gobierno finalizó el programa de reuniones, también con miembros gubernamentales, y se preparó para acoger la misión que, a fin de cuentas, no pudo tener lugar. A raíz de esta anulación, el Gobierno insistió en entrevistarse con la Oficina y con los interlocutores sociales para aclarar su posición. El orador explicó que no pudo apoyar a las personas involucradas en los dos puntos no aceptados de los términos de referencia porque dichas personas despliegan su actividad sin ninguna base legal a fin de provocar la desestabilización social del país. Por último, el Gobierno prosigue sus consultas con la Oficina sobre esta cuestión, tal y como lo demuestra la entrevista que la delegación gubernamental dirigida por el Ministro de Trabajo mantuvo con la Oficina poco antes del comienzo de las labores de la Conferencia. El orador concluyó reafirmando el apoyo del Gobierno a las reformas preconizadas por el Director General de la OIT y, en particular, la promoción del tripartismo, pilar esencial de su funcionamiento. A este respecto, el Gobierno apoya la necesidad de reformar el funcionamiento de la Comisión de la Conferencia para propiciar una participación tripartita en todas las etapas del control en aras de una mayor transparencia, equidad y fidelidad a los principios fundamentales de la OIT.

Los miembros trabajadores señalaron que este caso ha vuelto a ser objeto de examen por la simple razón de que el Gobierno se negó a atender las recomendaciones formuladas el año pasado por la Comisión de la Conferencia. Aludieron al singular proceder del Gobierno, que, en una comunicación difundida en el marco de la Organización Árabe del Trabajo (OAT), acusó a la Oficina de ser parcial y a la Comisión de la Conferencia de practicar una política de doble rasero. Basta un simple análisis de las estadísticas de los casos examinados por la Comisión en los últimos años para demostrar que estas acusaciones son infundadas.

Lamentaron que el Gobierno no haya dado seguimiento a las conclusiones adoptadas el año pasado por la Comisión de la Conferencia, en particular a la conclusión relativa al envío de una misión de contactos directos antes del actual período de sesiones de la Conferencia, que debía informar a la Comisión de Expertos sobre los progresos realizados. Por otra parte, no se ha avanzado en la elaboración del nuevo Código del Trabajo, que permanece en fase de proyecto desde 2011 y sobre el que el Gobierno no precisa si ha tenido en cuenta los comentarios formulados al respecto por la Comisión de Expertos. Tampoco se ha avanzado en la modificación del artículo 6 de la ley núm. 90-14, de 2 de junio de 1990, que confiere el derecho a constituir organizaciones sindicales únicamente a quienes sean argelinos de origen o tengan la nacionalidad argelina desde hace al menos diez años. El Gobierno ha indicado que está debatiendo una disposición con los interlocutores sociales por la que se reduciría la antigüedad requerida a cinco años, pero incluso si se aprobara tal enmienda, la ley seguiría siendo incompatible con el artículo 2 del Convenio núm. 87, que impide hacer distinciones en relación con el derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes. La Comisión de Expertos, en su Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales, recordó que esto significa que los derechos sindicales consagrados en el Convenio benefician a todas las personas que residan en el territorio de un Estado, tengan o no un permiso de residencia y sea cual fuere su nacionalidad. Por último, el Gobierno no ha informado de ningún avance en la modificación de las disposiciones que limitan la posibilidad de constituir federaciones y confederaciones. En su declaración, al igual que en la del año pasado, el Gobierno indicó que el plazo para introducir esos cambios puede parecer largo pero que, dada la importancia del texto, conviene buscar la mayor adhesión posible. Los miembros trabajadores se congratularon de la importancia que el Gobierno atribuye al consenso, pero cuestionaron que se necesitasen más de doce años de consultas para adoptar enmiendas relativamente sencillas. Además, afirmaron que, en el contexto actual, en que algunas organizaciones están excluidas de los marcos de consulta, las consultas mencionadas no están en conformidad con las normas de la OIT. Con respecto a la cuestión del registro de los sindicatos, la Comisión de Expertos ha vuelto a expresar su preocupación por las prolongadas demoras en la obtención del registro y por denegaciones injustificadas por parte de las autoridades de solicitudes de registro presentadas por los sindicatos autónomos. Se trata de una práctica recurrente por parte de las autoridades. La CGATA, por ejemplo, viene solicitando el registro desde 2015. Después de hacer los trámites correspondientes recibió una carta en la que sólo se le informaba que su solicitud había sido denegada por no ajustarse a las normas. Ésta pidió precisiones adicionales sobre los fundamentos de la decisión pero aún no ha recibido respuesta, con lo cual, al día de la fecha, no conoce los motivos por los que su solicitud sería incompatible con la normativa. Además, al no ser reconocida, la CGATA no puede participar en las estructuras de consulta tripartita y no ha sido consultada en relación a la reforma en curso del Código del Trabajo. Los miembros trabajadores recordaron que las formalidades exigidas para el registro son compatibles con el Convenio siempre y cuando no confieran a las autoridades facultades discrecionales para denegar la constitución de una organización y no constituyan un obstáculo que entrañe directamente una prohibición en los hechos.

Los miembros trabajadores aludieron a varios casos de injerencia en el funcionamiento de los sindicatos por parte de las autoridades: i) en relación con el caso del SNATEGS, señalaron que, en un comunicado de prensa emitido el 3 de diciembre de 2017 por el Ministerio de Trabajo, se anunció la disolución voluntaria del

SNATEGS, de conformidad con lo dispuesto en la ley núm. 90-14 de 1990. El artículo 29 de la ley dispone que el pronunciamiento de la disolución voluntaria incumbe a los miembros de la organización sindical o a delegados debidamente designados de conformidad con los estatutos. Cabe señalar que, según los estatutos del SNATEGS, depositados ante el Ministro de Trabajo, la disolución de la organización sindical debe decidirse en un congreso nacional de dicho sindicato. Por consiguiente, la asamblea general de 7 de octubre de 2017 que menciona el Gobierno en su comunicado de prensa no tenía ni la competencia ni la autoridad para decidir la disolución. Es lamentable que, a raíz de esta decisión, se hayan congelado las cuentas bancarias del SNATEGS; ii) el 4 de febrero de 2018, la policía informó a la Unión Argelina de Editores de Prensa Electrónica, un sindicato de empleadores en proceso de formación, que la asamblea general que tenían previsto celebrar al día siguiente era ilegal porque no habían solicitado una autorización previa. Sin embargo, la ley no exige una autorización previa para constituir un sindicato profesional en un espacio privado un día de semana. Se trata lisa y llanamente de otro ataque a la libertad sindical, y iii) el 6 de marzo de 2018, fuera de todo marco legal, el Gobierno pidió a las 65 organizaciones sindicales reconocidas, únicamente a través de la página web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que demostraran su representatividad. En el formulario impuesto por el Ministerio se exigía a los sindicatos que indicasen, entre otras cosas, la lista nominativa de sus afiliados, sus cargos y sus números de registro en la seguridad social. Sólo 30 organizaciones pudieron presentar los documentos solicitados dentro del plazo impuesto, que fue de tres semanas. De esas 30, sólo 17 habrían cumplido con los criterios establecidos. Los miembros trabajadores recordaron a este respecto que la ley contiene disposiciones que permiten determinar la representatividad de una organización sindical, por lo que esta iniciativa de las autoridades es superflua y parecería ser más bien otra violación de la libertad sindical. Los miembros trabajadores destacaron nuevamente la importancia de la relación entre el ejercicio de la libertad sindical y el respeto de las libertades públicas y reiteraron los casos de acoso y persecución contra dirigentes sindicales independientes afiliados a la CGATA. En particular, mencionaron los siguientes: i) Sr. Khaddour Chouicha, miembro de la junta ejecutiva de la CGATA, detenido por la policía en la terraza de un café junto con activistas de derechos humanos bajo cargos de reunión no autorizada; ii) Sr. Abedlkader Kouafi, Secretario General del SNATEGS, y Sr. Slimane Benzine, presidente de la Federación Nacional de Trabajadores de la Seguridad Interior, ambos multados y condenados a prisión por denunciar las malas condiciones de trabajo y el acoso sexual de las trabajadoras; iii) Sr. Raouf Mellal, presidente del SNATEGS, víctima de demandas por difamación que tenían el objetivo de intimidarlo. A este respecto, existe una resolución judicial de noviembre de 2007 que ordena que sea reincorporado a sus funciones y restituido en su condición de dirigente sindical, pero esta sigue pendiente de ejecución, y iv) Sr. Mekhfi Djeha, despedido en febrero de 2018 tras haber informado a sus superiores que era delegado de un sindicato independiente. Para concluir, los miembros trabajadores lamentaron profundamente la brecha entre la situación del movimiento sindical independiente en Argelia y los principios de la libertad sindical de la OIT.

Los miembros empleadores recordaron que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia había examinado el caso en 2014, 2015 y 2017. Se trata de cuestiones relacionadas con los obstáculos a la constitución de organizaciones de trabajadores, en particular las relacionadas con la inscripción de sindicatos en el ámbito jurídico y práctico. El Gobierno ha indicado que esas cuestiones se

abordarán en el nuevo Código del Trabajo. Los miembros empleadores recordaron lo que habían observado en 2017 sobre el proceso de diálogo social en el país, el compromiso declarado por el Gobierno de reunirse con las partes para examinar las cuestiones y el proyecto de Código del Trabajo, que estaba preparándose desde 1990, y todavía no se había adoptado. En 2017, dicha Comisión había formulado recomendaciones relativas a la inscripción de sindicatos, los obstáculos a la constitución de organizaciones de federaciones y confederaciones de trabajadores de su elección, la necesidad de velar por que la libertad sindical pudiera ejercerse en un clima sin intimidación ni violencia y la necesidad de garantizar que el nuevo proyecto de Código del Trabajo se ajustara al Convenio. Asimismo, la mencionada Comisión había instado al Gobierno a que aceptara una misión de contactos directos antes de la celebración de la siguiente reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. A ese respecto, la Comisión de Expertos señaló que no se había aceptado la misión de contactos directos sin restricciones. Si bien dieron las gracias al Gobierno por explicar que había aceptado diez de los 12 puntos del mandato de la misión, los miembros empleadores lamentaron que la misión no se aceptara sobre la base de los términos propuestos por la Oficina. De haberse facilitado información a una misión de contactos directos, se habría evitado el examen en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia. Al no haber información de una misión de contactos directos, el examen debía basarse en el informe de la Comisión de Expertos.

Teniendo en cuenta las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia de 2017, los miembros empleadores acogieron con beneplácito el compromiso expresado por el Gobierno de entablar un diálogo social tripartito y lo alentaron a que complete la reforma del Código del Trabajo, en consulta con los interlocutores sociales. En esa reforma se deberían abordar los requisitos para obtener una autorización previa y se debería reconocer el derecho de todos los trabajadores a constituir sindicatos y velar por que la inscripción de los sindicatos en la legislación y en la práctica sea conforme a los requisitos establecidos en el Convenio. Asimismo, se debería garantizar que la libertad sindical pueda ejercerse en un clima en el que los trabajadores, los sindicatos y los empleadores no sean víctimas de intimidación ni de violencia. Los miembros empleadores confían en que se podrá avanzar y obtener resultados tangibles en el caso basándose en recomendaciones concretas. Se debería instar al Gobierno a que presente una memoria a la Comisión de Expertos y a que acepte una misión de contactos directos con un espíritu de apertura y transparencia para poder recopilar toda la información relativa a los esfuerzos realizados por cumplir el Convenio.

La miembro trabajadora de Argelia declaró que la Conferencia Internacional del Trabajo es una plataforma mundial en la que los interlocutores sociales pueden evaluar y determinar la medida en la que los Estados Miembros asumen sus compromisos dimanantes de los instrumentos que han ratificado en condiciones de imparcialidad y objetividad. Sin embargo, ciertos casos carecen precisamente de los elementos de objetividad e integridad. Los sindicatos contribuyen a la sensibilización de los trabajadores y mejoran sus condiciones de trabajo y sus vidas. No obstante, en la actualidad, el movimiento sindical se ve afectado debido a la forma oportunista en la que se plantea el sindicalismo y se utiliza más bien como un instrumento con fines que nada tienen que ver con la vida y el sufrimiento de los trabajadores. Ello se ha transformado en una amenaza para los trabajadores y pone en riesgo la credibilidad de la OIT y sus mecanismos. Se deberían introducir reformas en los mecanismos y métodos de la Oficina para proteger su reputación, credibilidad y eficacia. La campaña contra Argelia y algunos otros países se basa en falsos argumentos.

La legislación que ha estado vigente durante 25 años se ha convertido repentinamente en un objetivo para no cumplir las obligaciones. Se están realizando actividades para desmantelar y desvirtuar el movimiento sindical argelino y existen planes en contra de los movimientos sindicales originales en Argelia y otros lugares. Ello ha repercutido negativamente en el principio de sindicalismo genuino y en la labor de la OIT. La oradora instó a todos los que respetan la OIT a que pidan que vuelvan a examinarse los casos y a que destaquen la importancia de presentar pruebas materiales en relación con éstos.

Un miembro empleador de Argelia expresó su sorpresa por el reclamo dirigido a Argelia desde hace algunos años, teniendo en cuenta el número importante de organizaciones sindicales de trabajadores que están inscritas desde principios de los años noventa y el hecho de que el pluralismo sindical y el derecho de huelga se reconocen en la ley fundamental del país. No hay ningún mes en el que no se declaren huelgas en Argelia y, en la mayoría de los casos, se infringen los reglamentos en materia de derecho de huelga, con lo cual se paralizan sectores vitales como el de la salud, la educación, el transporte y otros sectores económicos. Los poderes públicos siempre han preferido recurrir al diálogo y la negociación para resolver estos conflictos y nunca han adoptado medidas represivas en contra de los trabajadores o los sindicatos que habían emprendido esas huelgas. Las sanciones impuestas a los trabajadores no están vinculadas con su actividad sindical, sino que se refieren más bien a los delitos contra el orden público y a la obstrucción a las actividades en los lugares de trabajo, lo cual reprimen todas las legislaciones nacionales. Argelia se ha distinguido por adoptar una política en la que se prefieren el diálogo y la concertación con los interlocutores económicos y sociales, como lo demuestran los dos pactos económicos y sociales suscritos en 2006 y 2014 y el número de reuniones tripartitas y bipartitas organizadas para debatir cuestiones vinculadas con el desarrollo económico del país. Además, se han suscrito cientos de convenios y acuerdos colectivos entre los interlocutores sociales en las empresas. El orador declaró que Argelia aspira a construir un Estado de derecho y, por tanto, vela por la aplicación rigurosa de la ley en todas las esferas, por ejemplo en lo que respecta al ejercicio del derecho sindical y de organización de manifestaciones públicas. Por consiguiente, no se trata de obstáculos a la libertad sindical, sino más bien del respeto de las disposiciones legislativas que rigen la actividad sindical. El Gobierno ha dado estas explicaciones en numerosas ocasiones, pero la Comisión no las ha tenido en cuenta.

Otra miembro empleadora de Argelia subrayó el compromiso del Gobierno y de los empleadores de su país con el respeto a las normas internacionales del trabajo y la promoción del diálogo social que se expresan tanto en las instituciones tripartitas y el pacto económico y social existentes en Argelia como en la cooperación de larga data entre Argelia y la OIT. Ella ha tomado nota del trabajo de la Comisión de Expertos y expresa el deseo de su organización, el Foro de jefes de empresas, de que se continúe una colaboración beneficiosa para todas las partes interesadas, lo que requiere, sin embargo, una exigencia de objetividad y de transparencia según los valores de la OIT. Con respecto a la reforma del Código del Trabajo, se trata de un proceso importante, complejo y sensible que debe asegurar un equilibrio entre las diferentes partes que componen la empresa y permitir la construcción de una economía moderna. Tanto los empleadores como los trabajadores tienen que apoyar los esfuerzos del Gobierno para llevar a cabo este proceso de concertación en forma serena y consolidar durablemente un crecimiento económico creador de riqueza, empleos y paz social. En materia de libertad sindical y de derecho de huelga, la oradora subrayó que la

Constitución argelina garantiza todas las libertades fundamentales, incluidos la libertad sindical y el derecho de huelga, estos últimos se ejercen en el marco del estricto respeto de la ley. El dispositivo jurídico establecido para la aplicación de la ley fundamental está en conformidad con el espíritu y la letra de los convenios y los instrumentos internacionales ratificados por el país. En este contexto, el pluralismo sindical consagrado por la Constitución desde 1989 ha permitido a Argelia registrar una intensa actividad sindical, tanto en el sector privado como en la función pública. Por lo tanto, tal como lo indica el Gobierno, el marco normativo en vigor así como su aplicación práctica, respetan los principios del convenio en materia de libertad sindical y del ejercicio del derecho de huelga. La oradora finalmente señaló que sería oportuno prever, antes de la redacción final del informe de la Comisión de Expertos, un tiempo de intercambios con los expertos para garantizar que cuenten con la información correcta.

La **miembro gubernamental de Malí** tomó nota con satisfacción de las medidas adoptadas por Argelia para el respeto del Convenio. Acogió con agrado las iniciativas emprendidas, especialmente en lo referente al fortalecimiento del diálogo social mediante los encuentros tripartitos, los espacios de concertación y de negociaciones y alentó a Argelia a que continúe con su trabajo constante por el respeto de la libertad sindical.

Un **observador que representa a la Confederación Sindical Internacional (CSI)**, hablando en nombre de la Confederación General Autónoma de Trabajadores de Argelia (CGATA), lamentó que el Gobierno fuese objeto de quejas recurrentes de parte de las organizaciones sindicales y se negara a cooperar con la OIT. Desde el año pasado, cuando se discutió este caso en esta Comisión, no se ha producido ninguna mejora, añadiéndose otros obstáculos al libre ejercicio del derecho sindical. No se atendió a ninguna recomendación de la Comisión de Expertos en relación con las cuestiones siguientes: los sindicalistas despedidos y readmitidos fueron degradados a puestos inferiores; el registro de las organizaciones sindicales; la revisión del proyecto de Código de Trabajo, y la imposición de una agenda a la misión de seguimiento de la OIT, que prohíbe la reunión con los responsables de las organizaciones sindicales querellantes. Existe una represión continua dirigida contra los representantes sindicales, en particular el presidente de la CGATA (Sr. Rachid Malaoui) y el presidente del SNATEGS (Sr. Raouf Mellal), el Coordinador Nacional del Sindicato de Docentes de la Enseñanza Superior (SESS) (Sr. Kaddour Chouicha) y el responsable de la Federación de Trabajadores de la Justicia, afiliada al Sindicato Nacional Autónomo del Personal de la Administración Pública (SNAPAP) (Sr. Mourad Ghedia).

La **miembro gubernamental del Líbano** observó que el Gobierno está tomando medidas para cumplir con sus obligaciones internacionales y añadió que confía en que no se escatimen esfuerzos para lograrlo. Acogió favorablemente las medidas adoptadas en Argelia, tales como el Pacto nacional para el crecimiento económico y social. Indicó que es preciso respaldar el diálogo social que está teniendo lugar.

Un **observador, representante de IndustriALL Global Union** declaró que el pluralismo sindical del que hace gala el Gobierno de Argelia no es más que un pluralismo formal, como prueban las terribles campañas de represión en contra del SNATEGS, por mucho que Argelia haya ratificado la mayoría de los convenios internacionales dedicados a las libertades sindicales. En este sentido, 1 114 personas implicadas han tenido que comparecer ante los tribunales y se ha enjuiciado a 12 delegados sindicales por cargos inventados, a los que se amenazó con penas de prisión por haber ejercido su derecho de huelga. El orador indicó que a él mismo se le condenó a dieciocho meses de

encarcelamiento, y dio otros ejemplos de casos igualmente arbitrarios, en los que muchos dirigentes sindicales han sido despedidos. El Ministerio de Trabajo no sólo se ha negado a aplicar el artículo 56 de la Ley núm. 90-14 sobre las Modalidades de Ejercicio del Derecho de Sindicación, según la cual debe reintegrarse a un delegado sindical a su puesto de trabajo en caso de que se haya violado la ley al despedirlo, sino que además disolvió el sindicato en dos ocasiones: la primera mediante la adopción de un decreto ministerial en mayo de 2017 y la segunda a través de una reunión denominada de «disolución voluntaria». En ambos casos, el Ministerio de Trabajo se negó a aplicar las leyes relativas a la libertad sindical y se arrogó las competencias del Poder Judicial, que es el único con la potestad de disolver sindicatos de conformidad con los artículos 27 y siguientes de la ley núm. 90-14. La libertad sindical es ahora una quimera en Argelia, donde los sindicatos están amordazados y se condena a todo aquel que trate de exponer el deterioro de las condiciones sociales de los trabajadores o la mala gestión de las empresas a prisión por difamación. Por último, el orador expresó su preocupación no sólo por las penas de prisión, sino también frente a los despidos y la política agresiva del Gobierno contra los dirigentes sindicales y todos los que tratan de emprender una actividad sindical.

El **miembro gubernamental de Eritrea** expresó su pleno apoyo a la posición adoptada por el Gobierno en relación con la aplicación del Convenio. La Comisión debería tener en cuenta los esfuerzos realizados por el Gobierno para armonizar su legislación con las normas internacionales del trabajo mediante un proceso de consultas tripartitas, en particular con respecto a la reforma de la legislación laboral actualmente en curso. También apoyó la necesidad de revisar los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia para garantizar la transparencia y la inclusión, especialmente con respecto a los criterios para la selección de los casos incluidos en la lista.

Un **observador representante de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)** presentó la situación del Sindicato Nacional Autónomo del Personal de la Administración Pública (SNAPAP), sindicato afiliado. Preciso que las autoridades han conseguido montar un sindicato clon del SNAPAP cuyo dirigente participa en las labores de la Conferencia Internacional del Trabajo. Esta maniobra tiene por objetivo engañar a los miembros de la Comisión de la Conferencia. Sin embargo, a nivel nacional, el SNAPAP original se ve afectado por continuas injerencias en sus actividades en la medida en que cada vez que intenta constituir una sección sindical en una administración determinada, los servicios de seguridad y la administración local intimidan a los afiliados potenciales para que se afilien al sindicato clon. Además, se ejercen muchas presiones para impedir que el SNAPAP pueda alquilar locales sindicales. Finalmente, el orador lamentó que las autoridades argelinas hayan denegado el visado de entrada a un responsable del ISP que debía efectuar una misión en el terreno con el SNAPAP.

El **miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela** saludó la información brindada por el Gobierno respecto al cumplimiento del Convenio. Lo informado por el Gobierno en su intervención destaca las buenas prácticas en el ámbito del diálogo social, a los fines de promover las relaciones laborales y el ejercicio del derecho de sindicación. El Gobierno ha expresado su preocupación al solicitársele respuestas reiteradas a cuestiones relacionadas con el derecho de sindicación, no obstante que en 2015 y en 2017 ha proporcionado información sobre casos específicos y sobre el proyecto del Código Laboral, estando a la espera de que se evalúe su progreso. Encomiamos al Gobierno argelino para que continúe promoviendo el trabajo decente y el fortalecimiento de los de-

rechos de los trabajadores en el marco del Convenio. Preocupa igualmente las denuncias contra el Gobierno provenientes de personas u organizaciones que no pertenecen al mundo del trabajo. Como escuchamos de parte del Gobierno, existe una importante actividad sindical que ha dado lugar a la firma de un gran número de convenios colectivos con base en un diálogo social permanente y efectivo que ha llevado a la firma de un pacto de crecimiento económico y social y de varios acuerdos en los campos socioeconómicos. Finalmente, es deseable llamar la atención respecto del resurgimiento de una política agresiva contra Argelia encaminada a limitar su progreso social y negar sus valores de justicia social, todo lo cual debería ser tomado en cuenta por esta Comisión en sus conclusiones.

La miembro trabajadora de los Estados Unidos recordó que el SNATEGS había sido disuelto por el Ministerio de Trabajo y que ello no había sido voluntario. Tras acciones pacíficas en respuesta a esta decisión, se detuvo a los dirigentes del SNATEGS. Posteriormente, el SNATEGS organizó una protesta pacífica para pedir al Gobierno que pusiera fin a la privatización de empresas nacionales, que defendiera la libertad sindical y que reintegrara a los trabajadores y a los dirigentes sindicales despedidos de la empresa de energía estatal, pero la policía detuvo a aproximadamente 1 000 personas de esa manifestación. La detención de dirigentes sindicales por presuntas reuniones no autorizadas, no se limitó al SNATEGS. El Sr. Kaddour Chouicha, coordinador nacional del SESS, se enfrenta a cargos similares y en la universidad en la que trabaja el Sr. Chouicha, los docentes procedieron a un encierro. La detención de dirigentes sindicales, la presunta disolución del SNATEGS y el encierro de los afiliados al SESS, se produjeron en violación del Convenio y se relacionaron con los empleadores estatales. La legislación se utilizó como un aparato para privar a los trabajadores de su libertad sindical, castigando a los dirigentes y afiliados sindicales e impidiéndoles que se organizaran. La reforma de la legislación siguió adelante a un ritmo inaceptablemente lento. Es muy preocupante que esto haya ocurrido en el sector público, dado que el Gobierno es responsable del lento progreso hacia las reformas recomendadas por la Comisión de la Conferencia y las demás acciones en discusión. La oradora recomendó la adopción de las mismas conclusiones del año pasado, destacando la necesidad de que las reformas tuviesen lugar, sin demora.

El miembro empleador de Qatar recordó que el caso de Argelia es único. Argelia ha ratificado más de 60 convenios de la OIT y en el país existen más de 100 sindicatos activos. Los empleadores, como tales, siempre han considerado que la estabilidad en el ámbito económico constituye el principal objetivo para avanzar en el desarrollo de la economía y que cualquier problema en el ámbito económico de un país vecino o de la región afecta negativamente a su propio entorno económico. Argelia no se merece estar entre los 25 casos que se discuten ante la Comisión de la Conferencia. El caso debería cerrarse, y se debería alentar a Argelia a que resuelva los problemas señalados en base a los reglamentos y marcos jurídicos argelinos.

La miembro gubernamental del Estado Plurinacional de Bolivia agradeció lo informado por el Gobierno en el sentido de que la libertad sindical está plenamente protegida por la legislación del país. Saludó el informe del Gobierno en lo que respecta a los reintegros de trabajadores despedidos, lo que debe ser tomado en cuenta por la Comisión en sus conclusiones. En el Estado Plurinacional de Bolivia los derechos sindicales son reconocidos como derechos fundamentales.

El miembro trabajador del Brasil deploró el aumento del número de ataques violentos cometidos por el Gobierno argelino contra los trabajadores. En particular, la policía

ha reprimido brutalmente a los médicos afiliados al Comité Autónomo de Médicos Residentes Argelinos (CAMRA), en huelga desde hace varios meses, durante las manifestaciones organizadas entre enero y mayo de 2018 en Argel y en Orán. Además, varios médicos han sido detenidos arbitrariamente y luego liberados tarde por la noche en sitios aislados. El 4 de enero de 2018, tras haber prohibido a cientos de médicos del CAMRA protestar ante el hospital universitario «Mustafa Pacha» en Argel, la policía los ha reprimido brutalmente, provocando heridas graves. También se ha detenido arbitrariamente a miembros de la Coordinación de Sindicatos de la Salud. Finalmente, el 20 de enero de 2018, de nuevo, la policía argelina ha reprimido brutalmente una reunión pacífica organizada por el SNATEGS-CGATA y ha detenido a un gran número de manifestantes pacíficos, entre otros a unas mujeres sindicalistas miembros del SNAPAP. Por último, el orador instó al Gobierno a garantizar la libertad sindical basándose en el diálogo social tripartito.

El miembro gubernamental de los Estados Unidos tomó nota de la indicación del Gobierno de que el proceso de modificación del Código del Trabajo iniciado en 2011 está avanzando. El diálogo con la Comisión de Expertos sobre el proyecto de ley y los esfuerzos por celebrar consultas con las partes interesadas tripartitas prueban su compromiso. Expresó su preocupación por la cancelación de la misión de contactos directos de la OIT solicitada por la Comisión de la Conferencia en 2017 dado que el Gobierno no garantiza que la misión vaya a reunirse con organizaciones sindicales independientes. Los sindicatos que no están registrados siguen comunicando retrasos en el registro y algunas denegaciones de reconocimiento. Alentó al Gobierno a que tome medidas para solucionar estos problemas. Debería aceptar la misión tripartita de la OIT y asegurarse de que se reúna con todas las partes interesadas pertinentes, y en particular con organizaciones sindicales. Las recomendaciones de la misión deberían comprender un plan de acción con plazos definidos que ofrezca reparación en caso de violaciones específicas de los derechos de los trabajadores. El Gobierno debería también asegurar que los sindicatos puedan ejercer sus actividades sin ser objeto de intimidación, crear un proceso de registro de sindicatos transparente de conformidad con las normas internacionales y garantizar la rápida tramitación de las solicitudes de registro de los sindicatos.

El miembro gubernamental de Libia afirmó que el compromiso del Gobierno de Argelia de aplicar el Convenio se ve reflejado en su legislación nacional a favor de la libertad sindical en el país, así como en el artículo 70 de la Constitución de 2016, en el que se reconoce la libertad sindical de todos los ciudadanos. La detallada respuesta del representante gubernamental confirma que el Gobierno está en vías de tomar todas las medidas necesarias y favorables para resolver los casos puntuales que suscitan preocupación y solo quedarían pendientes algunos casos de trabajadores particulares, para la solución de los cuales los inspectores del trabajo y los tribunales competentes están desplegando esfuerzos de reconciliación. Además, se ha informado acerca de la resolución del 88 por ciento de los casos de despido. El Gobierno de Argelia ha firmado el Pacto Nacional para el Crecimiento Económico y Social, a continuación de lo cual se han celebrado varias reuniones bilaterales y tripartitas de los interlocutores sociales. En cuanto a la conclusión del proceso de reforma laboral, el Gobierno de Argelia ha emprendido la elaboración del Código del Trabajo, cuyo objetivo es reforzar la aplicación de todas las leyes sociales en vigor y responder a las expectativas de los agentes económicos. La Comisión de la Conferencia debería tener en cuenta, en sus conclusiones, todas las medidas positivas adoptadas por el Gobierno de Argelia para aplicar el Convenio.

La miembro trabajadora de España indicó que intervenía en nombre de organizaciones sindicales, de Francia, Italia y España. Señaló que el reciente informe de la UE, de 6 de abril de 2018, sobre el estado de las relaciones entre la UE y Argelia en virtud de la Política Europea de Vecindad renovada que, en lo que respecta a la libertad de asociación, dice que los sindicatos autónomos argelinos siguen teniendo dificultades para registrarse o reunirse a pesar de la ratificación por parte de Argelia del Convenio (punto 3) y, de otra parte, que la promoción del diálogo social, particularmente a través del desarrollo de sindicatos autónomos, de acuerdo con las recomendaciones de la OIT, también debería ser parte de las mejoras en el entorno económico y del mercado laboral. Desde estas premisas fundamentales cabe recordar que existen pocos avances al respecto en Argelia. Tras recientes huelgas convocadas por el Consejo Nacional de Profesores Autónomos del Sector de Educación Terciaria, el Ministerio de Trabajo lanzó una campaña para presionar a los sindicatos que desvirtúa los mecanismos de la representatividad sindical. El 6 de marzo del presente año se exigió a los sindicatos que antes del 30 de marzo, es decir, en veinticuatro días, aportaran datos que pudieran demostrar su representatividad, tales como el número de afiliados y el monto de las cuotas en virtud de la ley. Pero se exigieron datos no contemplados en la ley como el nombre completo, sexo, fecha de nacimiento, organización empleadora, dirección del lugar de trabajo, puesto de trabajo, fecha de afiliación, número de afiliación, monto de la cuota de afiliación de 2017 y el número de afiliación a la seguridad social, exigencias que de manera evidente entorpecen la libre sindicación en el país. Estas exigencias han servido de pretexto para elaborar una lista de sindicatos que suelen ser citados por las autoridades para tratar de demostrar el libre ejercicio sindical en Argelia y que son aquéllos que han proporcionado estos datos, excluyendo así a los que no lo hicieron, declarándose además representativas a algunas organizaciones que sin previa presencia en el terreno se han sumado a la campaña de hostigamiento contra el citado Consejo Nacional. Por estas razones, entre otras muchas, la oradora cuestionó criterios para probar la representatividad sindical en Argelia. El Gobierno está aún muy lejos de cumplir lo que recoge el Convenio y lo que nos recomienda y recuerda el informe de la UE anteriormente mencionado.

La miembro gubernamental del Senegal saludó los esfuerzos emprendidos por Argelia para aplicar el Convenio. Reiterando su compromiso con los ideales y objetivos universales de la OIT así como la necesidad para todo Estado Miembro de asegurar el respeto de los derechos y libertades sindicales de todos los trabajadores, instó al Gobierno argelino a continuar con sus interlocutores sociales los progresos realizados para mejorar la situación de su legislación y de sus prácticas nacionales en materia de respeto y de protección de los derechos sindicales de los trabajadores. También invitó al Gobierno a fortalecer la cooperación con la OIT y, si fuera necesario, solicitar su asistencia técnica con el fin de dar pleno efecto al Convenio.

Un observador, representante de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA), indicó que han tomado conocimiento de que esta misma mañana las autoridades argelinas han impedido a la Sra. Nassira Ghazlane, secretaria general de la SNAPAP y miembro del ejecutivo de la ISP, que viaje a Ginebra y que pueda asistir a esta reunión. Constató que el aislamiento en el que se encuentran los sindicatos autónomos aumenta continuamente. Además de negar a los miembros de la misión de observación la posibilidad de reunirse con los sindicatos autónomos que luchan por la libertad sindical, aunque un camarada fue informado para asistir la mañana misma, la CSI y la CSE no recibieron visa cuando tenían que ir a Argelia para discutir

con los responsables de la CGATA sobre el contexto sindical y el próximo congreso de la CSI. Cabe recordar, a título informativo, que el Sr. Mustapha Tlili, responsable dentro de la CSI árabe, no ha sido admitido el 24 de mayo de 2016, a su llegada al aeropuerto de Argel. La libertad sindical exige la libertad de asociación en todos los niveles, incluido el internacional. Asistimos al aumento de la criminalización de todas las actividades sindicales por el sistema judicial, lo que ha facilitado una sucesión de enjuiciamientos sin fundamento contra los dirigentes sindicales. Las condenas arbitrarias ya citadas de 26 de enero de 2016, 2 de enero de 2017 y 28 de noviembre de 2017, contra el Sr. Raouf Mellal, presidente del SNATEGS, que implican penas de prisión que van hasta seis meses completos y multas de hasta 5 000 euros, por haber denunciado la corrupción en el ámbito público y haber defendido a las víctimas de acoso sexual. Además, se encuentran en curso procedimientos contra el secretario general del SNATEGS Sr. Abdelkader Kouafi. Estos procedimientos crean un ambiente de miedo que afecta gravemente a las trabajadoras y los trabajadores argelinos, con respecto a los derechos cívicos y la libertad sindical.

El miembro gubernamental de Qatar se refirió a la información detallada facilitada por el Gobierno, en particular los procedimientos legislativos emprendidos para asegurar el ejercicio de la libertad sindical y la constitución de organizaciones sindicales, así como los esfuerzos relativos al diálogo social con los interlocutores sociales. En las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia se deberían tomar en consideración las actividades realizadas por el Gobierno y su transparencia para cooperar con la OIT en ese sentido.

El miembro gubernamental de Turquía agradeció la información facilitada por el Gobierno sobre los progresos realizados para aplicar el Convenio. El Gobierno de Argelia se ha comprometido a solucionar los problemas relacionados con los derechos laborales en el país y las cifras correspondientes a los conflictos laborales resueltos indican claramente la voluntad y el compromiso del Gobierno de proseguir sus actividades para seguir mejorando la situación de los trabajadores. Asimismo, se elogió al Gobierno por su empeño en elaborar el proyecto de Código del Trabajo y lograr un consenso, lo cual puede ocurrir gracias al diálogo social, y se lo alentó a que continúe trabajando en estrecha cooperación con la OIT y a que aumente sus esfuerzos, sobre todo para proteger los derechos sindicales.

La miembro trabajadora de Polonia señaló que la situación de los trabajadores en Argelia no ha mejorado desde que la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia examinó la cuestión el año pasado. Por el contrario, se han cometido nuevas violaciones graves. Se recordó además que la libertad sindical debería garantizarse sin discriminación de ningún tipo, menos aún por motivos de profesión o nacionalidad, y que no debería implantarse ninguna prohibición con respecto a la inscripción de los sindicatos. No hay ninguna garantía de que el procedimiento de inscripción sea rápido en Argelia ni está previsto imponer ninguna sanción específica a las autoridades debido a los largos retrasos para la inscripción. La reforma de la legislación laboral ha sido un proceso largo, por lo que se piden recomendaciones más enérgicas de la OIT. Se debería enviar una misión de la OIT a Argelia. Por último, se instó al Gobierno a que modifique su legislación, a que reconozca inmediatamente todos los sindicatos legítimos y se reintegre a todos los trabajadores que han sido despedidos ilícitamente por sus actividades sindicales.

La miembro gubernamental de Zimbabwe, tomando nota de la información facilitada por el Gobierno de Argelia sobre los casos que se han finalizado y los que se siguen examinando, expresó la esperanza de que los casos pendientes del sistema interno de solución de conflictos se finalicen

pronto. Asimismo, observó la disposición del Gobierno de seguir cooperando con los órganos de supervisión de la OIT para asegurarse de que todos los casos pendientes sean resueltos mediante los recursos internos. La OIT debería continuar prestando apoyo técnico para reforzar las instituciones tripartitas y bipartitas de Argelia, pues esas estructuras son fundamentales para la solución de conflictos en el mundo del trabajo.

El miembro gubernamental de la República Islámica del Irán acogió con beneplácito las medidas adoptadas por el Gobierno de Argelia para fortalecer la situación de los sindicatos en el país. Al referirse a las estadísticas correspondientes a la solución de casos individuales que dio a conocer el Gobierno, hizo notar que 76 de 86 casos se han resuelto o están en proceso de resolución. Se han realizado esfuerzos para llegar a un consenso sobre el Código del Trabajo en plena consulta con los interlocutores sociales. El orador subrayó la indicación del Gobierno de que no ha rechazado las recomendaciones adoptadas en 2017 por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia con respecto a la misión de contactos directos y señaló que nuevas negociaciones podrían allanar el camino para obtener una solución. Alentó a la Oficina a que preste la asistencia necesaria para resolver las cuestiones pendientes.

El miembro trabajador de Marruecos dijo estar sorprendido por la respuesta del Gobierno de Argelia en la que describe a la CGATA como un «semisindicato» y subrayó que ésta es miembro fundadora de la Confederación Sindical Internacional árabe, el Foro Social Magrebí y el Foro Social Mundial, así como miembro de la Confederación Internacional de Sindicatos. Además, la Federación General de Trabajadores Marroquíes mantiene una relación de cooperación desde hace varios años con la CGATA, a la que considera un sindicato serio y responsable. Por lo tanto, considerar que este sindicato no existe ni tiene representatividad sindical es un intento de favorecer un sindicato en detrimento de otro, mientras que el procedimiento apropiado debería más bien establecer vínculos entre los sindicatos centrales de un país. Este es un factor esencial para la promoción de la paz social, a lo cual aspira todo gobierno serio. El orador terminó declarando que cualquier acción que tenga un efecto perjudicial en el derecho a la libertad sindical constituye una violación explícita de la Constitución de la OIT y está en contradicción con las disposiciones del Convenio.

El miembro gubernamental de Egipto declaró que se deberían tener en cuenta todos los esfuerzos realizados por el Gobierno de Argelia en el marco del diálogo entablado con los interlocutores sociales para velar por la aplicación efectiva del Convenio. Ello incluye la preparación de leyes laborales y otras leyes sociales conexas; la comprobación de la constitución de sindicatos caracterizados por el pluralismo; la facilitación de la constitución de sindicatos en distintos niveles eliminando las restricciones y los obstáculos en este ejercicio, y el otorgamiento de las garantías necesarias para constituir sindicatos independientes. Se alentó al Gobierno a que adopte otras medidas para velar por la aplicación plena del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica, y a que recurra a la asistencia técnica prestada por la Oficina a este respecto.

El miembro trabajador de Malí, hablando asimismo en nombre de los trabajadores de Guinea y Congo, indicó que por segundo año consecutivo la Comisión examina los incumplimientos por Argelia de las disposiciones del Convenio. Con respecto a los argumentos esgrimidos por el Gobierno, y teniendo en cuenta los esfuerzos realizados para aclarar los puntos que generan controversia, se han observado avances importantes, en particular en lo que respecta a lo siguiente: el reconocimiento efectivo del pluralismo que se traduce en la inscripción de varios sindicatos que abarcan casi todas las ramas de actividad económica y el sector de la función pública, y la existencia de

un marco reglamentario que favorece la suscripción de acuerdos colectivos celebrados en el ámbito empresarial. Además de esos logros, se firmó un pacto económico y social de crecimiento a nivel nacional que fortalece la promoción del diálogo social y el reconocimiento de los derechos de todos los trabajadores. La paz social es la base de cualquier progreso económico y el fundamento del derecho en la medida en que permite respetar la elección de cada trabajador de ejercer libremente sus actividades. En el presente caso, Argelia es un país comprometido en un proceso de mutación que a lo largo de su camino se enriquece de los valores de progreso y democracia de los cuales la OIT es una referencia. En este contexto, el papel de la Organización es fomentar activamente el fortalecimiento del diálogo social como instrumento de paz y cohesión social reconociendo los logros obtenidos desde 2017 en materia de derecho sindical. La OIT debe seguir ayudando a Argelia a completar los resultados conseguidos.

El miembro gubernamental de México tomó nota de las acciones adoptadas por el Gobierno para atender las observaciones de la Comisión de Expertos, en especial los avances en el proceso de reforma al Código del Trabajo y la voluntad política para llevar a cabo un amplio proceso de consultas con los interlocutores sociales, con miras a producir normas que fortalezcan la implementación de leyes y la práctica, lo que resulte en la superación de retos del presente caso. Por otro lado, la Comisión de Expertos toma nota de alegatos que se ventilan ante el Comité de Libertad Sindical, por lo que hay que destacar la importancia de no crear una duplicidad en el análisis de las cuestiones que se presentan. Por esta razón, es de especial relevancia no prejuzgar respecto de cuestiones que aún se encuentran pendientes ante dicho Comité, lo que permitirá asegurar la coherencia en el funcionamiento de los mecanismos de control. México reitera que el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo es un componente esencial para la realización del trabajo decente y por ello es satisfactorio que el Gobierno está dispuesto a colaborar con los mecanismos de control. Se espera que el proceso legislativo que se emprenda tenga éxito y que se mantenga informada a la Comisión de Expertos sobre los avances alcanzados.

El miembro trabajador de Bahrein declaró que no hay duda de que el Gobierno de Argelia está tratando con claridad y transparencia lo que se declaró en la observación de la Comisión de Expertos y de que respondió detalladamente a todas las cuestiones contenidas en la misma. Expresó su sorpresa ante el hecho de que Argelia haya estado en la lista de casos durante años, a pesar del hecho de que ha ratificado más de 60 convenios internacionales del trabajo, lo que viene a confirmar el compromiso del país en el respeto de las normas internacionales del trabajo. Indicó que el movimiento laboral argelino es un movimiento dinámico y activo, y reconoce su significativo apoyo material y moral a los sindicatos árabes y africanos. Sin embargo, respaldó las declaraciones formuladas por el Gobierno de Argelia, en cuanto a que debería concedérseles la libertad a la hora de abordar el proyecto de Código del Trabajo, con el pleno apoyo de los interlocutores sociales. Añadió que el gran número de acuerdos sectoriales sociales viene a confirmar el hecho de que Argelia utiliza el diálogo social y la negociación colectiva como medio ideal para regular las condiciones de trabajo. Por último, reafirmó la importancia de valorar los esfuerzos de Argelia, en tanto que constituye un buen ejemplo de libertad sindical y de diálogo social, en lugar de insistir en situarlo en la lista de casos.

El miembro gubernamental de la Federación de Rusia tomó nota de que la información presentada por el Gobierno confirma su compromiso de cumplir el Convenio. El Gobierno ha demostrado su buena voluntad y se ha mostrado abierto al diálogo con los interlocutores sociales

sobre las cuestiones planteadas. Desde hace varios años, el Gobierno está tomando medidas específicas que confirman su compromiso con los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Sería bueno analizar la situación cuidadosamente y apoyar el diálogo social continuo. El orador alentó al Gobierno a que continúe cooperando con la OIT, entre otras cosas mediante una misión de la OIT, y le alentó asimismo a seguir tomando medidas a este respecto.

El miembro trabajador del Sudán declaró que el Convenio prevé que se tome en cuenta la legislación nacional en el ejercicio de las actividades sindicales. Argelia ha ratificado un gran número de convenios de la OIT. También desempeña un papel importante en el desarrollo del movimiento sindical africano a través de la Organización de Unidad Sindical Africana (OUSA), así como una función activa en el movimiento sindical árabe a través de la Confederación Internacional de Sindicatos Árabes (CISA). La legislación nacional del trabajo de Argelia se ajusta a las normas internacionales del trabajo, también con respecto al pluralismo sindical.

El miembro gubernamental de Ghana acogió con agrado los esfuerzos realizados por el Gobierno de Argelia en relación con el reintegro de trabajadores despedidos. Expresó la opinión de que la Comisión de Expertos debe tener presente la distinción entre los derechos humanos fundamentales y los derechos sindicales, ya que los derechos sindicales también entrañan obligaciones. Argelia ha adquirido una gran experiencia en el uso del diálogo social como herramienta para alcanzar el consenso sobre importantes cuestiones socioeconómicas. La reforma del Código del Trabajo requiere la participación de los principales actores del país para garantizar el consenso con respecto a una legislación que aborda las lagunas existentes y tiene en cuenta las cuestiones emergentes en el ámbito laboral. Se instó al Gobierno a reforzar el compromiso con los interlocutores sociales y a recurrir a la asistencia técnica de la OIT para avanzar en la conclusión de la reforma del Código del Trabajo, de conformidad con las normas internacionales pertinentes.

La miembro gubernamental de Cuba agradeció la información aportada por el Gobierno en relación al Convenio. Destacó que algunas de las recomendaciones de la Comisión de Expertos han sido ya implementadas y expresó su confianza en que Argelia seguirá avanzando en el sentido de poner en práctica las recomendaciones que ya han sido dadas.

Un observador que representa a la Federación Sindical Mundial (FSM) declaró que la situación de los sindicatos en Argelia se caracteriza por el pluralismo, dado que se registraron más de 100 sindicatos, incluidos 65 sindicatos centrales. De lo que carece Argelia es de una legislación audaz y justa que regule unos sindicatos plurales. Algunos consideran que el diálogo tripartito significa necesariamente la inclusión de sólo los sindicatos más representativos y la exclusión de las restantes organizaciones, cuando de hecho el diálogo tripartito no debería limitarse, sino más bien abarcar a un número de organizaciones de trabajadores y de empleadores en todas las etapas del diálogo. Recomendó que el Gobierno trabaje para establecer un consejo superior de diálogo social, en el que puedan participar más de una organización de empleadores y más de una organización de trabajadores.

El miembro gubernamental de Kenya señaló que, desde el último examen del caso por la Comisión de la Conferencia, en 2017, el Gobierno de Argelia estableció algunas medidas para abordar algunos de los problemas relativos a la aplicación del Convenio. Se ha producido un aumento del número de casos resueltos, a través de la conciliación o de los tribunales competentes, la mayoría de los cuales se relacionan con faltas y no con el ejercicio de los dere-

chos sindicales de los trabajadores. Las consultas y las negociaciones también dieron lugar a algunos pactos económicos y sociales que se suscribieron y a la creación de instituciones orientadas a mejorar el diálogo social. Dado que el proceso de modificación de las leyes y de reestructuración institucional exige mucho tiempo, el Gobierno de Argelia debería dedicar más tiempo y contar con más asistencia técnica de la OIT, con miras a un mayor cumplimiento del Convenio.

El miembro gubernamental de Nigeria tomó nota con satisfacción de la información ofrecida por el Gobierno acerca de la aplicación del Convenio e indicó que considera que se ha avanzado considerablemente al respecto. Expresó su apoyo a la propuesta de revisar los métodos de trabajo de la Comisión para que lleve a cabo su cometido de acuerdo con el principio del tripartismo y garantice una transparencia total en los casos individuales. Siguen suscitando preocupación las quejas presentadas contra el Gobierno por algunas personas y determinados sindicatos que lo acusan de no otorgarles un reconocimiento oficial para obstaculizar la libertad sindical. El hecho de tratar de obligar a los gobiernos a reconocer implícitamente a seudoorganizaciones es una práctica que socava la soberanía de un Estado. Para finalizar, acogió con agrado el compromiso del Gobierno de cumplir las obligaciones derivadas de los principios que recoge el Convenio.

El miembro gubernamental de la República Árabe Siria calificó las medidas emprendidas por el Gobierno de Argelia de positivas. Debería alentarse la adopción de medidas de este tipo, ya que el Gobierno está decidido a proseguir las reformas destinadas a garantizar la aplicación del Convenio. El retraso a la hora de concluir el nuevo Código del Trabajo no debe ser motivo de preocupación, dado que esa legislación ya exige que se celebren consultas y diálogos de carácter tripartito. El orador expresó su esperanza de que se promulgue pronto la nueva ley, puesto que los mandantes tripartitos han alcanzado un consenso.

El representante gubernamental destacó que Argelia es un país estable, respetuoso de los derechos humanos en general y de la libertad sindical en particular, como viene a demostrar la realización de huelgas, incluso en los sectores muy sensibles, como la educación nacional, la salud o los transportes. En lo relativo al registro de las organizaciones sindicales, no existen condiciones previas, sino únicamente la aplicación de los procedimientos previstos por la legislación nacional. Las informaciones sobre la situación de los expedientes de registro siempre fueron comunicadas a la OIT en los plazos prescritos. El representante gubernamental afirmó asimismo que una persona que pretende representar a los trabajadores ya no es en la actualidad funcionaria y que, por consiguiente, no se representa hoy más que a sí misma. Además, el Gobierno ya ha aportado todas las pruebas sobre las actividades ilícitas de esta persona, que consisten en incitar a la rebelión y a la desobediencia, actos que no pueden encontrar una protección en el Convenio. En relación con la misión de contactos directos, el representante gubernamental manifestó que ésta no fue anulada, ni rechazada por Argelia. Se comunicaron todas las informaciones sobre los esfuerzos y preparativos a tal efecto y se sigue un proceso de concertación al respecto con la Oficina. En cuanto a los resultados de los casos individuales, todas las informaciones fueron comunicadas de manera transparente y los expedientes están muy avanzados. En lo que atañe a la reforma del Código del Trabajo, están en curso el diálogo y la concertación tripartita, incluso a través de las disposiciones del Código comentadas por la Comisión de Expertos. En espera de la finalización de este proceso, Argelia dispone de una legislación del trabajo que está de conformidad con los convenios internacionales, no encontrándose, por tanto, en una situación de vacío jurídico. El representante gubernamental lamentó que se hayan formulado muchas acusaciones

contra su país, a pesar de las informaciones previamente comunicadas por su Gobierno, que vienen a rebatirlas. Así, indicó que el Sr. Mellal ya no forma parte de la empresa en consideración, sino que ejerce la profesión de abogado en el Colegio de Abogados de Argel. En cuanto al procedimiento judicial que le concierne, la empresa introdujo un recurso de casación, prosiguiendo la justicia su trabajo con total independencia. Otras personas presentes en la sala afirman haber sido objeto de penas de reclusión, cuando éstas pueden desplazarse libremente fuera del territorio nacional. En lo que atañe al conflicto que ha surgido dentro del SNAPAP, cabe recordar que el Tribunal Supremo resolvió este asunto y que el sindicato dispone de una dirección reelecta en su último congreso. En cuanto al caso de la CGATA, todas las informaciones pertinentes fueron comunicadas a la Oficina, correspondiendo ahora a la Comisión de Expertos su aprovechamiento. En Argelia, existe el pluralismo sindical, como viene a demostrar el gran número de organizaciones existentes. En relación con la disolución del SNATEGS, ésta fue dictada por sus miembros fundadores, de conformidad con la legislación, limitándose el Ministerio a tomar nota de esta disolución voluntaria. En lo que respecta a la representatividad de los sindicatos, el marco legal existe desde la promulgación de las leyes sociales de 1990. El procedimiento elaborado este año se dirige únicamente a asegurar más transparencia y precisión en la valoración de la representatividad de los sindicatos. De hecho, 21 organizaciones sindicales respetaron los nuevos enfoques, sin que ello perturbe su funcionamiento. El representante gubernamental concluyó recordando el compromiso de su país con el tripartismo y el diálogo social, y destacando la plena disposición de su Gobierno a seguir fortaleciendo la cooperación con la Comisión y con la OIT en general.

Los miembros trabajadores subrayaron que el Gobierno ha facilitado varias aclaraciones en relación con la observación de la Comisión de Expertos debatida por esta Comisión en 2017, aunque no ha respondido a los comentarios formulados por la Comisión de Expertos en su última observación. Hubiera sido preferible que, tal como pidió la Comisión el año pasado, esta información se hubiera enviado a la Comisión de Expertos para que pudiera tenerla en cuenta en el examen de este caso. Un envío menos tardío de esta información también hubiera permitido efectuar las comprobaciones necesarias. Los miembros trabajadores, señalaron que: i) la lista de los trabajadores reintegrados proporcionada por el Gobierno incluye delegados del SNAPAP que sólo han sido readmitidos con la condición de renunciar a sus funciones sindicales; ii) en esta lista se menciona a trabajadores de correos cuando en realidad correos se sigue negando a reintegrarlos, y iii) la mayoría de los delegados del SNATEGS no aparecen en esta lista. De lo aquí mencionado cabe concluir que el Gobierno sólo ha aplicado parcialmente la recomendación de la Comisión sobre este punto. En cuanto al procedimiento de registro de los sindicatos, los miembros trabajadores consideraron que la información proporcionada por el Gobierno es preocupante. Según este último, el hecho de que el Gobierno no reconozca al Sindicato Autónomo Argelino de Trabajadores del Transporte (SAATT) se debería en primer lugar a ciertas imprecisiones en la determinación de la categoría profesional cubierta por los estatutos de la organización, exigencia que infringe el artículo 3 del Convenio que reconoce el derecho de las organizaciones de trabajadores de redactar libremente sus estatutos. En cuanto a la supuesta omisión de las disposiciones del artículo 21 de la ley núm. 90-14, los miembros trabajadores destacaron que este artículo incluye unas exigencias que constituyen una injerencia por parte de las autoridades públicas y son contrarias al artículo 3, párrafo 2, del Convenio, y que el Gobierno no ha aclarado de qué manera el SAATT incumple el artículo en cuestión. Acerca de los

supuestos reintegros de trabajadores en la administración pública, el Gobierno no ha presentado elementos precisos que apoyen sus declaraciones a este respecto. Seguidamente, los miembros trabajadores manifestaron que el Convenio comprende una serie de disposiciones que no siempre se aplican en la legislación argelina. En cuanto al registro de los sindicatos, se necesitan disposiciones claras y transparentes. Para evitar que el registro equivalga a una solicitud de autorización previa, sería útil establecer una disposición jurídica que fije un plazo breve para obtener el justificante de registro y que disponga el registro automático del sindicato en caso de ausencia de respuesta fundamentada en ese plazo. De manera específica, a este respecto, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a: i) reconocer en la mayor brevedad posible a los sindicatos autónomos, incluida la CGATA, y restablecer el justificante que se le retiró indebidamente al SNATEGS, y ii) modificar la legislación para que se reconozca el derecho de todos los trabajadores, sin distinción de nacionalidad, de constituir una organización sindical. Con respecto al Código del Trabajo que se está modificando, los miembros trabajadores: i) instaron al Gobierno a garantizar que el texto se ajuste plenamente al Convenio y lamentaron que el Gobierno no se haya comprometido explícitamente en este sentido; ii) señalaron que el documento presentado no hace referencia alguna a los comentarios de la Comisión de Expertos, y iii) pidieron al Gobierno que comunique este documento a las organizaciones sindicales autónomas, incluida la CGATA, para que puedan emitir sus observaciones. Además, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a poner fin a todas las acciones que obstaculizan la libertad sindical para que ésta pueda ejercerse en un entorno libre de intimidaciones y violencia. Habida cuenta de que el Gobierno no ha dado seguimiento a las recomendaciones emitidas durante la última reunión de la Comisión, se le insta a aceptar una misión de alto nivel para conocer todos los elementos pertinentes y, entre otras cosas, reunirse con los sindicatos denunciantes.

Los miembros empleadores agradecieron la información proporcionada a la Comisión de la Conferencia, incluido el compromiso expreso del Gobierno para seguir cooperando con la OIT y con los interlocutores sociales nacionales. En lo que se refiere a las conclusiones adoptadas por la Comisión de la Conferencia en 2017, los miembros empleadores alentaron al Gobierno a trabajar para completar la reforma del Código del Trabajo, en consulta con los interlocutores sociales. A este respecto los empleadores destacaron el requisito del Convenio de eliminar los obstáculos para la constitución de organizaciones de trabajadores de su propia elección, incluido el registro de los sindicatos, y subrayó la necesidad de un clima libre de intimidación y violencia. Los miembros empleadores agradecieron el compromiso expreso del Gobierno con el diálogo social tripartito, que es un componente necesario para el progreso constante. En aras de la transparencia y claridad, y ante la necesidad de la Comisión de Expertos de tener la información más actualizada, debería aceptarse una misión de alto nivel sin restricciones con el objeto de demostrar el compromiso para garantizar el cumplimiento con los convenios ratificados.

Conclusiones

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

La Comisión expresó su preocupación por la persistencia de las restricciones al derecho de los trabajadores de constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones sindicales que estimen convenientes, y de afiliarse a las mismas. La Comisión tomó nota con preocupación de que los progresos realizados para dar cumplimiento al Convenio núm. 87 siguen siendo lentos, ya que este caso lleva discutiéndose más

de un decenio y el Gobierno aún no ha presentado el proyecto de Código del Trabajo ante el Parlamento para que sea finalmente aprobado. La Comisión lamentó profundamente que el Gobierno no hubiese aceptado sin restricciones los términos de la misión de contactos directos que recomendó en la reunión de 2017.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión instó al Gobierno a que:

- garantice que el registro de sindicatos sea conforme con el Convenio núm. 87 en la legislación y en la práctica;
- tramite las solicitudes pendientes de registro de los sindicatos que cumplan los requisitos establecidos por la legislación y permita el libre funcionamiento de los sindicatos;
- vele por que se apruebe el proyecto de nuevo Código del Trabajo en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas y que el mismo sea conforme con lo dispuesto en el Convenio núm. 87;
- enmiende el artículo 4 de la ley núm. 90-14 con vistas a eliminar los obstáculos para que los trabajadores puedan constituir las organizaciones, federaciones y confederaciones que estimen convenientes, independientemente del sector al que pertenezcan;
- enmiende el artículo 6 de la ley núm. 90-14 con objeto de reconocer el derecho de todos los trabajadores, sin distinción alguna, de constituir sindicatos;
- asegure que la libertad sindical pueda ejercerse en un clima exento de intimidación y de actos de violencia contra los trabajadores, los sindicatos, los empleadores o las organizaciones de empleadores;
- proporcione más información sobre la rápida reintegración de empleados del Gobierno a los que se haya despedido por motivos antisindicales, y
- suministre información a la misión a la que se alude a continuación sobre la decisión de disolver el sindicato SNATEGS.

La Comisión insta urgentemente al Gobierno a que acepte sin demora y antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos una misión de alto nivel de la OIT sin restricciones y comunique los progresos realizados a la Comisión de Expertos antes de que se reúna en noviembre de 2018.

El representante gubernamental deploró la decisión que ha adoptado la Comisión, pese a toda la información y los documentos que se han presentado a la Oficina. Consideró que, a nivel del funcionamiento del mecanismo de la Comisión, existen problemas en cuanto a cómo se ha evaluado la aplicación del Convenio por su país, lo cual confirma la necesidad y la urgencia de impulsar una reforma de su funcionamiento para establecer la lista de casos individuales con transparencia y para concluir sobre estos casos de manera tripartita, y así reflejar correcta y fielmente las opiniones expresadas durante la discusión y convertirse en la expresión de sus recomendaciones consensuadas. El orador recordó la voluntad del Ministro de Trabajo de proseguir las consultas sobre la misión de contactos directos que debería viajar a Argel; de hecho, el Ministro se ha reunido en particular con el Director General de la OIT y la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo para hablar de dicha misión. El representante gubernamental declaró solemnemente que su país discrepa del contenido y la forma de las conclusiones de la Comisión. Lamentó que esta, en lugar de tener en cuenta los avances y dar apoyo y respaldo con el objetivo de mejorar, se haya conformado con las declaraciones de dos personas y de una serie de artículos de prensa mal documentados y haya recomendado el envío de una misión de alto nivel sin tomar en consideración, en sus conclusiones, las iniciativas, los argumentos, los documentos y los avances registrados ni la existencia de un gran número de organizaciones sindicales. En reuniones anteriores de la

Conferencia, el orador subrayó reiteradamente que este tipo de licencias vulneran la imparcialidad y la credibilidad de la Comisión. Por último, dirigiéndose a los representantes de los sindicatos de trabajadores de Marruecos y el Brasil, les recomendó que consagren su energía a lograr que sus países ratifiquen el Convenio en vez de criticar a Argelia que ha hecho del pluralismo sindical un principio constitucional, y aprovechó la ocasión para recordar al portavoz de los trabajadores los peligros que entraña un comportamiento poco constructivo, que podría conducir a la Comisión a un bloqueo y a un punto muerto.

BOTSWANA (ratificación: 1997)

Un representante gubernamental recordó que, en 2017, la Comisión recomendó al Gobierno que: adoptara medidas apropiadas para garantizar que la legislación en materia de trabajo y empleo reconozca a los trabajadores del servicio penitenciario los derechos garantizados por el Convenio; asegurara que la Ley de Conflictos Sindicales (TDA) estuviera en plena conformidad con el Convenio y entablara un diálogo social con más asistencia técnica de la OIT; modificara la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores (TUEO) en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores con miras a ponerla en conformidad con el Convenio, y elaborara un plan de acción con plazos establecidos con la colaboración de los interlocutores sociales a fin de aplicar las conclusiones de la Comisión. Desde entonces, el Gobierno y los representantes de los empleadores y de los trabajadores han celebrado una serie de consultas sobre el proceso de enmienda de la legislación laboral. En concreto, se reunieron siete veces entre julio de 2017 y abril de 2018, lo que demuestra claramente que el Gobierno tiene la determinación de acometer las reformas. El proceso de reforma de la legislación laboral comenzó con lentitud, pero en octubre de 2017 se consiguieron progresos significativos: en particular, se adoptó un Plan de acción tripartito con plazos concertados por todas las partes, como había solicitado la Comisión, que se remitió al Equipo de Trabajo Decente de la OIT para África Oriental y Meridional. Los representantes del Gobierno y los interlocutores sociales coinciden en que es necesario reformar la legislación laboral para corregir deficiencias, incorporar diversas resoluciones judiciales y ajustar las leyes a los convenios de la OIT ratificados por Botsuana.

En abril de 2017, durante la misión a Botsuana del Equipo de Trabajo Decente de la OIT para África Oriental y Meridional, se resolvió que la reforma se centraría en la Ley de Empleo y la TUEO. Sin embargo, puesto que algunas disposiciones de estas leyes podían incidir en las de otras leyes laborales, los interlocutores tripartitos acordaron que podrían modificarse otras leyes, a saber, la TDA y la Ley de la Administración Pública (PSA), en la medida en que fuera necesario, para garantizar la uniformidad y la coherencia de la legislación. Con el fin de llevar a cabo la reforma, el Gobierno y los interlocutores sociales acordaron establecer el Comité para la Reforma de la Legislación Laboral (LLRC), integrado por representantes del Gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, para que dirija el proceso de reforma de la legislación laboral. En el Plan de acción tripartito se prevé que los proyectos de enmienda de las leyes se sometan a consideración del Parlamento en noviembre de 2018. El Gobierno y los interlocutores sociales han acordado contratar a un experto para que preste asistencia en el proceso de reforma, han redactado un mandato para la reforma de la legislación laboral, que remitieron a la OIT en marzo de 2018 y, con la asistencia del Equipo de Trabajo Decente de la OIT para África Oriental y Meridional, han seleccionado al experto que contratarán. Durante la colaboración del Gobierno con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, quedó claro que la enmienda de la TDA y, en particular,

la modificación de la lista de servicios esenciales, es decisiva para los trabajadores, por lo que el Gobierno considera necesario volver a examinar dicha lista. Por consiguiente, la TDA y la PSA formarán parte de las leyes que se revisarán. Por último, el orador hizo hincapié en que el marco para la reforma de la legislación laboral se acordó con los interlocutores sociales, que el Plan de acción se remitió a la OIT y que ello facilitó la contratación de un experto, y que las tres partes eligieron a un experto de común acuerdo y están a la espera de que la OIT confirme el momento en que éste iniciará la tarea de facilitar la reforma de la legislación laboral. También reiteró que el Gobierno está decidido a realizar progresos para dar pleno cumplimiento a sus obligaciones.

Los miembros trabajadores recordaron las recomendaciones formuladas por la Comisión durante la discusión de este caso en 2017 y observaron que han quedado en letra muerta. El Gobierno no ha enviado ninguna memoria sobre la aplicación del Convenio y, así, la Comisión de Expertos ha tenido que reiterar su anterior observación. Esta situación es lamentable. En primer lugar, con respecto al problema recurrente de la exclusión del derecho de sindicación de los empleados del servicio penitenciario, el Gobierno estima que dicho servicio pertenece a las fuerzas del orden. Sin embargo, esta situación es contraria a los artículos 2 y 9 del Convenio. Si bien el artículo 9 prevé una excepción para las fuerzas armadas y la policía, esta excepción debe interpretarse de forma restrictiva. Cabe señalar a este respecto que lo que justifica que el ejército y la policía sean objeto de una excepción no es el hecho de que estén sometidos a una disciplina, sino más bien la naturaleza de las actividades que ejercen. Por lo tanto, el hecho de que los servicios penitenciarios estén sometidos o no a un régimen de disciplina es baladí. Además, no existe ningún vínculo orgánico entre estas diferentes categorías (fuerzas armadas, policía, prisión). Por consiguiente, la tesis del Gobierno según la cual el personal del servicio penitenciario queda excluido del derecho de sindicación por considerarse como parte de las fuerzas del orden es incompatible con el Convenio, y esto es así a pesar de que el Tribunal Constitucional haya admitido esta exclusión. Los miembros trabajadores subrayaron que trabajadores de otros servicios de la administración han sido objeto de presiones para cancelar su afiliación sindical. Su empleador los ha amenazado con perder sus prestaciones sociales si no renuncian a su afiliación a un sindicato. Se ha emprendido una acción judicial a este respecto.

En segundo lugar, con respecto al derecho de las organizaciones sindicales a organizar sus actividades y en particular con respecto a la definición de la lista de servicios esenciales y al poder discrecional del Ministro de declarar un servicio como esencial, a pesar de una posición divergente sobre el derecho de huelga, los miembros empleadores y los miembros trabajadores consiguieron adoptar unas conclusiones consensuadas sobre este punto durante el examen del caso en 2017 e invitaron al Gobierno a ajustar su Ley de Conflictos Sindicales (TDA) al Convenio. A nivel legislativo también, no se han resuelto los problemas de conformidad de la TUEO en relación con la disposición que sólo otorga ciertas facilidades a los sindicatos que representen a por lo menos un tercio de los empleados de una empresa. Aunque la instauración de umbrales de representatividad no es en sí incompatible con el Convenio, esta posibilidad está sometida a ciertas condiciones como el carácter preciso y objetivo de los criterios utilizados o también que la distinción aplicada se limite a ciertos privilegios. En el caso de Botsuana, la ley no fija un umbral mínimo de miembros para constituir un sindicato, sino para otorgar ciertos privilegios, tales como el acceso a los locales de la empresa para captar afiliados, la participación en reuniones o la representación de los afiliados en los casos de quejas, de sanciones disciplinarias o de despidos.

Sin embargo, estos privilegios constituyen aspectos fundamentales y esenciales del trabajo sindical y sin ellos es casi imposible que un sindicato pueda captar afiliados o establecerse en el seno de una empresa. A veces, a pesar de que el sindicato cumple estos requisitos, el empleador se niega a otorgarle estos privilegios. La disposición que habilita al funcionario encargado del registro de sindicatos a inspeccionar los libros y los documentos de un sindicato en cualquier momento razonable es otra de las disposiciones de la TUEO que incumple el artículo 3 del Convenio. Sobre este punto, cabe recordar que las organizaciones deben disponer de la autonomía y la independencia necesarias. El control sólo puede realizarse como una medida excepcional y bajo estricta supervisión. Por último, en lo concerniente al nuevo proyecto de ley sobre la administración pública que, según el Gobierno, ha sido objeto de consultas previas con los interlocutores sociales, es indispensable que el Gobierno proporcione una copia de la última versión de este proyecto o una copia de la ley en cuanto haya sido adoptada. Para concluir, en 2017, el representante gubernamental afirmó que se necesitaba tiempo para ver los resultados de una discusión abierta con los interlocutores sociales que se realizaría próximamente. Los miembros trabajadores compartieron esta preocupación en relación con la necesidad de garantizar la concertación con los interlocutores sociales y reconocieron las dificultades y los escollos a los que puede tener que enfrentarse un gobierno en sus esfuerzos a este respecto. Sin embargo, habida cuenta del hecho de que un gran número de los puntos discutidos han sido señalados a la atención del Gobierno desde hace diecisiete años, el tiempo que requiere la concertación social no puede invocarse en detrimento de la obligación de garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores.

Los miembros empleadores recordaron que, aunque la Comisión de la Conferencia discutió el caso en 2017, anteriormente fue objeto de nueve observaciones de la Comisión de Expertos. El motivo por el que se está discutiendo nuevamente es porque no ha habido novedades desde entonces, a pesar de la asistencia técnica prestada por la OIT en reiteradas ocasiones. Indicaron que el cambio reciente a nivel de presidencia tuvo una incidencia positiva en el compromiso del Gobierno en cuanto al proceso de cambio. Las solicitudes de la Comisión de Expertos dirigidas al Gobierno reflejan su preocupación en relación con el cumplimiento del Convenio en la legislación y en la práctica. Por lo referente a la práctica, la Comisión de Expertos ha notificado violaciones del Convenio en varias ocasiones, incluido el favoritismo de ciertos sindicatos, el despido de trabajadores en huelga, la represión policial de piquetes y la negativa a permitir que los sindicatos del sector público trasladen sus preocupaciones al Parlamento. Existen varios aspectos que preocupan a los miembros empleadores: el primero hace referencia al requisito previsto en el artículo 3 del Convenio, que permite a los trabajadores y empleadores constituir organizaciones sin injerencia oficial. Si bien el favoritismo y los criterios restrictivos para la constitución de organizaciones no cumplen dicha norma y deberían evitarse, esto no significa que no deba haber criterios. Es habitual que los sindicatos estén sujetos a los mismos criterios que cualquier otra organización sin ánimo de lucro. De manera análoga, el acceso unilateral por las autoridades públicas a las cuentas y libros contables de un sindicato puede considerarse una injerencia de las autoridades que contraviene claramente lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio. Debería tenerse en cuenta la práctica habitual existente en muchos países de exigir la presentación de informes periódicos, en lugar de permitir el acceso a las autoridades. Reconociendo el establecimiento del LLRC, los miembros empleadores instaron al Gobierno a que realice progresos en lo que respecta a la

revisión de la legislación laboral, a fin de eliminar cualquier restricción a la libre constitución o el libre funcionamiento de los sindicatos.

La referencia en la observación de la Comisión de Expertos a casos de represión es más difícil de abordar, ya que, si no se dispone de más datos concluyentes, es difícil evaluar si los casos sobre los que se presentan quejas incluyen actos de violencia u otros actos ilícitos que hayan podido llamar la atención legítima de las autoridades. En consonancia con la firme opinión de los miembros empleadores de que el Convenio no regula el derecho de huelga, así como con la opinión expresada en la declaración del Gobierno presentada a la reunión tripartita de 2015 sobre el Convenio acerca de que el alcance y las condiciones del derecho de huelga se reglamentan a nivel nacional, los miembros empleadores no tienen mucho que añadir sobre el tema. Los miembros empleadores alientan al Gobierno a que adopte medidas con respecto a las protestas que sean proporcionales a la fuente y la naturaleza de las protestas y a las leyes nacionales que las rigen. Lo mismo se aplica a los servicios esenciales, que pueden ser establecidos por cada país. En muchos países, el derecho de sindicación y el derecho de huelga se suelen negar a las fuerzas armadas y la policía, lo que es inequívocamente una decisión que ha de tomar el país de que se trate. También es frecuente designar determinados servicios como esenciales, porque cualquier perturbación de los mismos que se prolongue más allá de un período corto causaría daños o supondría un peligro para la vida, la seguridad y la salud de la población. Botswana ha designado como esenciales un gran número de servicios y, si bien dicho enfoque no contraviene de por sí lo dispuesto en el Convenio, sí hace plantearse los motivos de esta designación, en particular cuando dichos servicios comprenden los bancos y las operaciones relacionadas con los diamantes. La historia del caso también está relacionada con la designación por el Gobierno de los servicios penitenciarios como una «fuerza disciplinada», al mismo título que las fuerzas armadas y la policía. Los miembros empleadores están en desacuerdo con esta designación, ya que los servicios penitenciarios no se encargan de preservar y hacer cumplir la ley en el sentido constitucional que se aplica a las fuerzas armadas y a la policía. Más aún, el servicio penitenciario, como bien observó la Comisión de Expertos, tampoco está cubierto por la misma legislación que las fuerzas armadas y la policía. Sin embargo, los miembros empleadores se ven limitados a la hora de formular más comentarios, ya que este asunto incumbe al Poder Legislativo. De manera análoga a 2017, se insta al Gobierno a que revise la lista de servicios esenciales y a que vele por que cualquier restricción que se les imponga sea proporcional a su impacto en la salud y el bienestar de los ciudadanos y de la economía. En lo que respecta al cumplimiento de la legislación nacional con el Convenio, el Gobierno indicó anteriormente que ésta se centra en la modificación de la Ley de Empleo y de la TUEO, pero que aún no se ha entablado un diálogo constructivo con los interlocutores sociales. Además, tanto los empleadores como los trabajadores expresaron previamente su profunda preocupación acerca de que se lograría poco limitándose a centrarse en estas dos leyes. En abril de 2018, el Gobierno solicitó más asistencia a la OIT, la cual se prestará. Los miembros empleadores encomiaron la ampliación del ejercicio de revisión; alentar al Gobierno a que entable un diálogo social con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, que están dispuestas a hacer avanzar las cuestiones subyacentes, y tomaron nota de la mayor voluntad del Gobierno de proceder de esta manera.

El miembro trabajador de Botswana denunció que el Gobierno no está dando cumplimiento al Convenio y no sigue, en buena medida, las conclusiones de la Comisión,

aplicando tácticas dilatorias y mostrando una actitud negativa hacia los órganos de control. A su regreso de la Conferencia de 2017, el Gobierno celebró una conferencia de prensa en la que, no llegando a denunciar a la OIT, el Ministro declaró que sus conclusiones son simplemente recomendatorias y no vinculantes. A pesar de esta actitud, en julio de 2017, los sindicatos presentaron unas propuestas de discusión tripartita para dar efecto a las conclusiones de la Comisión. Al principio, el Gobierno frustró esos esfuerzos y sólo en octubre de 2017 se discutieron las propuestas, acordando las partes constituir un LLRC tripartito, así como un plan de trabajo de duración determinada para completar la revisión. Se confirió al LLRC el mandato de acordar las atribuciones de un consultor para que asista en la revisión de las leyes, pero el Gobierno intentó de mala fe imponer de manera unilateral el mandato a los interlocutores sociales, apuntando a excluir del alcance de la revisión la TDA, la PSA y la Ley de Prisiones. Los representantes de los trabajadores, respaldados por «Business Botswana», recordaron que en las conclusiones de la Comisión, se hace un llamamiento para una revisión de aquellas leyes, pero el Gobierno se negó a enmendarlas y, ni siquiera dispuesto al diálogo sobre la cuestión, se refirió a su viejo argumento, según el cual el servicio penitenciario es competencia de las fuerzas del orden. En su respuesta de 25 de abril de 2018 a una investigación de la Federación de Sindicatos del Sector Público de Botswana (BFTU) sobre el tema, el Gobierno afirmó que la sindicalización implica acciones colectivas y que comprometería la seguridad nacional. Tal erróneo razonamiento está en contradicción con el artículo 9 del Convenio y con las disposiciones constitucionales nacionales sobre libertades civiles. Además, desde la última discusión de la Comisión, continuaron las infracciones al Convenio. En enero de 2018, el Gobierno notificó a los sindicatos y a las federaciones que inspeccionaría la contabilidad, las cuentas y los documentos de los sindicatos en virtud del artículo 49 de la TUEO e insistió en esas inspecciones ilegales, a pesar de que la BFTU señalara en diversas ocasiones que estaban en contradicción con el Convenio y que representaban una injerencia en la independencia y autonomía de los sindicatos. La BFTU también manifiesta su profunda preocupación por la eliminación del registro del Consejo de Negociación del Sector Público (PSBC), una institución que fomenta y consolida la democracia laboral. Además, el Gobierno publicó el proyecto de ley de la administración pública (PSB) a fin de enmendar la PSA, sin consultar con ningún órgano tripartito. El PSB socava el papel de los interlocutores sociales en el nombramiento de la Secretaria del PSBC y representa una injerencia en la autonomía sindical, imponiendo criterios sobre quién puede representarlos o negociar en su nombre. En consecuencia, la Comisión debe exigir al Gobierno que, con carácter de urgencia, ponga término a las continuas violaciones del Convenio y permita que el mandato en materia de revisión de la legislación laboral esté sujeto a las estructuras tripartitas y abarque las diversas leyes que la Comisión pidió que se enmendaran, así como la PSA, con plazos precisos.

El miembro empleador de Botswana declaró que los interlocutores tripartitos se reunieron para ocuparse de las recomendaciones publicadas por la Comisión en 2017 y que se creó un grupo de trabajo tripartito para iniciar una amplia revisión de las leyes del trabajo. Aunque se ha perdido mucho tiempo en alcanzar consenso sobre los parámetros de la revisión, hay confianza en que el grupo de trabajo supervisará rápidamente la revisión de la legislación laboral, sobre todo teniendo en cuenta que los nuevos dirigentes del país se inclinan a comprometerse abiertamente con los trabajadores, y que informará de sus progresos a los órganos de control de la OIT. Dado que la revisión de las leyes del trabajo no sólo constituye una ocasión de tratar las conclusiones de la Comisión sino también de

alinean las leyes y las políticas de empleo nacionales con las necesidades de una economía moderna y competitiva, el orador pidió a la Comisión que dé tiempo al país para atender sus recomendaciones y expresó la continua disponibilidad de los empleadores a colaborar con el Gobierno y con los trabajadores en esta cuestión. Por último, cabe emitir una nota de cautela porque no será fácil llegar a un consenso sobre la clasificación de los funcionarios de prisiones dadas las diversas opiniones jurídicas sobre este asunto, pero la enraizada tradición de celebrar consultas debería permitir que haya avances.

La miembro gubernamental de Francia hizo referencia a las trabas al libre ejercicio de las actividades sindicales, y en particular a la imposibilidad de que el personal penitenciario se afilie a una organización sindical, así como a la definición muy amplia de los servicios esenciales, que lleva a privar a muchos trabajadores del ejercicio del derecho de huelga. No se ha aportado ningún elemento al respecto que permita considerar que la situación ha avanzado. La oradora destacó la importancia que conviene brindar al pleno ejercicio de la libertad sindical a través de un diálogo social eficaz y equilibrado, y a las protecciones y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores. Además, es preciso hacer hincapié en que el derecho de huelga constituye un elemento esencial de la libertad sindical con arreglo al Convenio y recordar la relevancia que se concede al respeto del mismo en el marco de la aplicación de dicho Convenio. La libertad sindical y el derecho de huelga que conlleva son derechos fundamentales en el trabajo enunciados en los ocho convenios fundamentales, cuya ratificación es preciso fomentar. Por lo tanto, el Gobierno de Botswana debe tener en cuenta las peticiones formuladas por la Comisión de Expertos y modificar la legislación con vistas a permitir a los trabajadores cuyas funciones no puedan considerarse, en buena lógica, servicios esenciales que ejerzan libremente una actividad sindical.

El miembro trabajador de Sudáfrica expresó su preocupación de que los diversos textos legales que para la Comisión de Expertos necesitan enmiendas urgentes y sustantivas (la TDA, la Ley sobre el Servicio de Prisiones y el PSB) se han ideado para reducir los derechos de los trabajadores, lo que resulta dañino para la moral en el trabajo, las relaciones de trabajo democráticas y la productividad. También es preocupante que el Gobierno siga ignorando los esfuerzos que de verdad realizan los interlocutores sociales nacionales, especialmente los trabajadores, así como la Comisión de Expertos y la Comisión de Aplicación de Normas. El derecho de los trabajadores a organizarse, a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a estar representados, y también su derecho a la negociación colectiva, constituyen un mínimo irreducible para impulsar un progreso compartido. Un ejemplo al respecto lo proporciona un sindicato de Sudáfrica que organizó a los trabajadores de la policía y de los servicios de prisiones y resaltó que la afiliación sindical y las actividades sindicales de esos trabajadores nunca supusieron una amenaza para la estabilidad y la cohesión del país ni comprometió su profesionalidad al desempeñar sus obligaciones oficiales. Por tanto, al Gobierno de Botswana no le vale argumentar que los trabajadores de los servicios de prisiones son miembros de una fuerza disciplinada a la que no se puede permitir que se organice libremente y de verdad. Para la estabilidad económica y social es peligrosa la tendencia a sofocar y reducir sistemática y administrativamente los espacios para las libertades civiles, incluidos los derechos de los trabajadores de los servicios de prisiones. Por tanto, se insta firmemente a la Comisión de Aplicación de Normas a exhortar al Gobierno a que preserve y respete la inviolabilidad de las disposiciones del Convenio, que son inequívocas, persuasivas y prácticas con respecto a los derechos que asisten a los trabajadores de organizarse y

negociar libremente y de tomar medidas para proteger esas disposiciones sin trabas ni cortapisas.

La miembro gubernamental de Zimbabwe agradeció a los participantes por sus intervenciones en las que se hizo hincapié en los elementos fundamentales de la cuestión examinada, que eran de carácter legislativo. Las reformas legislativas no pueden completarse de la noche a la mañana, en vista de los múltiples órganos que participan, incluidas las estructuras tripartitas, el Consejo de Ministros, el Parlamento y sus subcomités pertinentes. El Gobierno ha informado a la Comisión de la Hoja de ruta, en particular la labor que realiza el LLRC, que había sido establecido por aquel junto con los interlocutores sociales para resolver las cuestiones planteadas por los órganos de control de la OIT. Asimismo, el Gobierno ha declarado que está trabajando con las oficinas exteriores de la OIT, por ejemplo en relación con el experto en legislación laboral que ha de contratar la OIT para ayudar a elaborar la reforma de dicha legislación. Si bien la oradora valora positivamente la colaboración entre el Gobierno y la OIT, instó a esta última a que siga prestando apoyo a éste y a los interlocutores sociales en el proceso de reforma, por ejemplo a través de dichas oficinas.

El miembro trabajador de Kenya indicó que las organizaciones sindicales de la Confederación Sindical de África Oriental (EATUC) comprenden perfectamente el fundamento y los principios de los servicios esenciales en los servicios públicos. Los trabajadores que prestan servicios esenciales son conscientes de que sus servicios críticos, su compromiso profesional y su deseo de atender a las personas y sus comunidades contribuyen a alcanzar las aspiraciones de las personas, sus comunidades y del país. No obstante, al igual que cualquier otro trabajador, tienen derechos en el lugar de trabajo que hay que proteger y no deben congelarse, descartarse ni socavarse simplemente debido a que se trata de trabajadores que prestan servicios esenciales. Esos derechos tienen que preservarse, respetarse y ejercerse. Sin embargo, el Gobierno ha seguido haciendo lo contrario, tal como se toma cita en el informe de la Comisión de Expertos. La experiencia ha demostrado que los trabajadores que no pueden declararse en huelga realizan esfuerzos para evitarla en la mayor medida posible, pero también tienen derecho a suspender la prestación de sus servicios cuando esos esfuerzos fracasan, de manera que no exista la posibilidad de violar otros derechos. La justificación para clasificar los servicios esenciales como se hizo en el marco de la TDA es incomprensible, imposible de aceptar y no contribuye a las relaciones laborales ni a la armonía del lugar de trabajo. Es difícil entender el criterio empleado para considerar como servicios esenciales los servicios de clasificación, tallado y venta de diamantes, los servicios de radiodifusión del Gobierno, el Banco Central de Botswana, los servicios veterinarios y el mantenimiento de los ferrocarriles, pues su interrupción no pondría en peligro la vida, la seguridad personal ni la salud de toda la población o de una parte de ésta. Recordando la declaración del Gobierno ante la Comisión de Aplicación de Normas según la cual, se introducirían modificaciones legislativas en la lista, el orador confirmó con pesar que no se ha conseguido ningún avance en ese sentido y pidió a la Comisión de Aplicación de Normas que insistiera en que se realicen progresos reales y tangibles.

El miembro trabajador de Ghana, hablando en nombre de la Organización de Sindicatos de África Occidental (OTUWA), expresó su preocupación por la TUEO, destacando en particular su artículo 43, en el que se dispone que el registrador puede inspeccionar las cuentas, los libros y los documentos de los sindicatos en «cualquier momento razonable». La disposición constituye una clara interferencia del Gobierno en los asuntos internos de los sindicatos cuya consecuencia real es la autocensura de las activida-

des sindicales para favorecer al Gobierno y no a los miembros de sindicatos. Incluso cuando los sindicatos se arman de valor para hacer valer sus derechos, existe una probabilidad real y muy alta de que el Gobierno tome represalias presentando alegaciones falsas gracias al amplio poder para inspeccionar las cuentas, los libros y los documentos de los sindicatos. Asimismo, el orador señaló varios comentarios anteriores de la Comisión de Expertos en los que se indicaba que las disposiciones legislativas que regulan detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones de trabajadores y de empleadores plantean un grave riesgo de interferencia, por lo que son incompatibles con el Convenio. Por ejemplo, en Ghana, el marco jurídico permite que los sindicatos tengan la mayor autonomía posible para que puedan funcionar eficazmente y los interlocutores sociales presentan sus informes financieros anuales y de otro tipo con el único propósito de proteger los intereses de los miembros de sindicatos y garantizar su funcionamiento democrático. Las actividades y recursos de los sindicatos son de sus miembros y para ellos, quienes tienen el derecho principal de controlar a sus dirigentes y exigirles que rindan cuentas por manejar la organización. Los gobiernos no deberían incluir textos en la legislación que puedan crear algún mecanismo de responsabilidad financiera de segundo nivel como pretexto para interferir en las actividades sindicales legítimas. Se insta al Gobierno a que modifique la legislación pertinente.

Un observador, en representación de la **Internacional de Servicios Públicos (ISP)**, indicó que el PSBC se creó en 2011, de conformidad con la PSA, con el mandato de negociar, concluir y ejecutar convenios colectivos. En agosto de 2013, la oficina del Director de Gestión de la Administración Pública envió una carta a un miembro del PSBC, la Federación Botswana de Sindicatos del Sector Público (BOFEPUSU), en la que afirmaba que el Gobierno (en este caso el empleador) se iba a retirar del PSBC, lo que lo inhabilitaría, ya que el PSBC sólo puede aprobar una decisión legal si la firman tanto el empleador como los sindicatos. La BOFEPUSU llevó el asunto ante la Corte Suprema para que lo reexaminase, la cual decretó que la retirada del empleador había perjudicado a la BOFEPUSU. A raíz de la decisión de la Corte Suprema, el Gobierno revocó el registro de la BOFEPUSU como federación, la decisión se recurrió y los tribunales volvieron a considerar ilegal la revocación del registro. En mayo de 2017, la BOFEPUSU se retiró del PSBC tras la decisión unilateral del Gobierno de conceder una subida salarial del 3 por ciento a los funcionarios que no formasen parte del PSBC. La Corte Suprema dictaminó que el Gobierno no puede conceder unilateralmente aumentos de salario a funcionarios en el momento en el que se están negociando los salarios, ya que constituye negociación de mala fe. La Corte Suprema también decretó que conceder unilateralmente subidas de sueldo en la manera en que se había hecho había perjudicado gravemente a los sindicatos, y les había restado integridad y credibilidad al demostrar la ineficacia de los representantes sindicales a la hora de negociar, y disuadiendo de este modo a los empleados de afiliarse. Además, la Corte Suprema instó al Gobierno y a los sindicatos a volver a examinar la situación, con miras a reconstituir este foro de negociación, de carácter inclusivo y justo. El Comisionado Interino de Trabajo y Seguridad Social disolvió el PSBC en noviembre de 2017, pese a la sentencia y a que los sindicatos habían colaborado con el Ministro de Empleo, Productividad Laboral y Desarrollo de Competencias para reanudar la actividad del PSBC, lo cual se había comunicado al Comisionado Interino. Desde entonces, los sindicatos han pedido sin éxito al Ministro que rescinda o revoque la decisión del Comisionado de suprimir el PSBC. Por otra parte, el orador recordó que la revisión de la legislación laboral constituye una buena

oportunidad para que el Gobierno y los interlocutores sociales aprueben legislación conforme con las normas de la OIT ratificadas por el país. No obstante, es evidente que la conducta del Gobierno constituye un intento deliberado de menoscabar el diálogo social e incumplir las obligaciones de Botswana en virtud del Convenio.

Una observadora que representa a **Internacional de la Educación (IE)**, haciendo uso de la palabra en nombre del Sindicato de Docentes de la Enseñanza Secundaria (BOSETU) y del Sindicato de Docentes de Botswana (BTU), declaró que un elevado número de empleados, incluidos los docentes, fueron situados en la categoría de servicios esenciales, a través de la enmienda del artículo 46 de la TDA. Tal ampliación generalizada del estatuto de los servicios esenciales a casi el 85 por ciento de los trabajadores de la administración pública, tiene por objeto congelar el derecho de los trabajadores a sindicarse y negociar de manera efectiva, infringiendo el Convenio. Por consiguiente, los docentes y el personal de apoyo en la educación seguirían siendo no sólo débiles, sino también vulnerables y sus condiciones laborales se verían deterioradas lo cual tendría consecuencias nefastas sobre la calidad de la educación, que es un bien público. La oradora lamenta tomar nota de los desacuerdos sobre las atribuciones del LLRC tripartito, que se estableció para revisar las leyes del trabajo, a efectos de garantizar que cumplan el Convenio. La razón del desacuerdo fue la decisión del Gobierno de excluir a la TDA y a la PSA de la revisión, aun cuando el artículo 46 de la TDA sobre los servicios esenciales constituye un aspecto clave del caso, por lo cual es inaceptable que sea excluido de la revisión. Además, el Gobierno disolvió el PSBC, la única estructura tripartita de negociación disponible en el sector público. Como consecuencia, no existe ninguna negociación en la administración pública de Botswana. Además, contraviniendo el Convenio, las autoridades adoptaron la decisión de inspeccionar la contabilidad de los sindicatos, lo que representa una injerencia en los asuntos sindicales. Se solicita a la Comisión que pida al Gobierno que incluya a la TDA, a la PSA y al PSB en la revisión de la legislación del trabajo.

Un observador, representante de la **IndustriaALL Global Union**, se refirió a las continuas violaciones de los derechos de los trabajadores en Botswana señaladas por sus afiliados, que son consecuencia del continuo incumplimiento por el Gobierno de las disposiciones del Convenio y de las solicitudes de la Comisión. En 2017, la Comisión tomó nota de diversas observaciones relativas a nuevas enmiendas a la TDA, pero hasta la fecha no se ha informado de progresos concretos, a pesar de la buena voluntad y disposición de los interlocutores sociales, en especial de los trabajadores. El orador, expresando su profunda preocupación por la actitud del Gobierno, indicó en particular de que la TDA tiene una amplia aplicación en todos los sectores y que es una amenaza para la paz económica y social. Los informes de los afiliados en el país señalan que en la industria de la minería miembros y trabajadores sufren violaciones que derivan directamente de la TDA, incluido el caso de una empresa minera de propiedad Gobierno que despidió y declaró excedentarios a 5 702 trabajadores sin seguir los procedimientos establecidos. Las dificultades económicas no constituyen un motivo para socavar los derechos de los trabajadores. Los trabajadores con puestos en la unidad de negociación que trabajan en el corte de diamantes, y en la clasificación y en los servicios de venta han sido reclasificados de forma abusiva como «servicios esenciales» con el efecto de denegarles su derecho a negociar con los empleadores y de hacer huelga. No han podido obtener una audiencia con el Comisionado de Trabajo y Seguridad Social o que se consideren sus reclamaciones, y la administración de controversias relativas a los servicios esenciales es tratada como un acto de magnanimidad. Pidió al Gobierno que adopte las medidas necesarias para

asegurar que la TDA esté en plena conformidad con el Convenio y que se comprometa a llevar a cabo un diálogo social auténtico con los sindicatos nacionales.

El miembro trabajador de Burkina Faso subrayó que si bien la información sobre el cambio de equipo político es un indicador a tomar en consideración, no es sin embargo suficiente, en particular si se tiene en cuenta el principio de la continuidad del Estado y el hecho de que el Gobierno consideró, en una conferencia de prensa de 2017, que las conclusiones de la Comisión no son más que simples recomendaciones que no obligan a las autoridades del país. Con respecto al proceso de codificación del «vivir juntos» mediante la adopción de normas, el orador subrayó que se considera que el principio de la libertad sindical es un pilar de los valores de la OIT y que, por consenso tripartito, el Convenio núm. 87 se ha adoptado para reglamentar el ejercicio de la libertad sindical y los derechos sindicales. En este contexto es importante recordar que los convenios son tratados internacionales jurídicamente vinculantes y que los países que los han ratificado se comprometen a aplicarlos en la legislación y en la práctica. Todas las autoridades del país deben contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos por su Gobierno mediante la ratificación de un convenio. Sin embargo, la falta de gobernanza virtuosa en el cumplimiento de los compromisos internacionales contraídos y de la palabra dada es una práctica común y constituye un peligro. El movimiento obrero debe actuar y lograr que los sindicatos de trabajadores ocupen el lugar que les corresponde. Para ello, es esencial que la Oficina elabore un folleto sencillo recordando qué es un convenio y qué es la jerarquía normativa para un país que lo ha ratificado, a fin de sensibilizar a los jóvenes trabajadores.

El miembro gubernamental del Iraq recordó que éste es un convenio fundamental y aludió a las libertades fundamentales. Iraq acaba de ratificar el Convenio. El derecho de sindicación y la libertad sindical son esenciales y deben garantizarse incluso cuando se trate de un pequeño grupo de trabajadores. El Gobierno y los interlocutores sociales deben proseguir sus esfuerzos para aplicar mejor el Convenio y adoptar textos que se ajusten a él. El orador expresó su profunda gratitud a la OIT y sus diferentes órganos por los enormes esfuerzos realizados en relación con la aplicación de las normas internacionales del trabajo con el objetivo de alcanzar la justicia social.

El representante gubernamental apreció la contribución de los diversos oradores, especialmente las de aquellos que apoyaban al Gobierno en su empeño por avanzar en el proceso de revisión de la legislación del trabajo. También lamentó que las observaciones de los trabajadores no hubiesen sido tenidas en cuenta en los progresos realizados, sobre todo considerando que los cambios legislativos no podían darse de la noche a la mañana. Cabe subrayar que el país recurre a la consulta para la adopción de decisiones, como ha mencionado el miembro empleador de Botswana. La mayor parte de lo planteado en la discusión son cuestiones legislativas y por tanto es necesario someterlas al diálogo social, preferiblemente a través del LLRC. No obstante, es lamentable que los trabajadores de Botswana estén negando algunas cuestiones que ya habían sido resueltas por la vía tripartita, como el mandato para la revisión de la legislación laboral, que constituye la base para la asistencia técnica de la OIT. Además, el miembro trabajador de Botswana ha hecho algunas afirmaciones que no responden a los hechos. Con respecto al PSBC mencionado por varios oradores, el orador aclaró que: 1) el PSBC fue creado en 2011 cuando el Gobierno a título de empleador y los sindicatos de la función pública elaboraron su constitución mediante negociación colectiva, y una de las atribuciones asignadas al Consejo por su constitución fue la facultad de decidir qué sindicatos debían o no ser admitidos en el mismo; 2) en mayo de 2017, la BOFEPUSU

AJA, en tanto que acuerdo conjunto entre cuatro sindicatos de la función pública, dio aviso de su retirada del PSBC con efectos inmediatos; 3) en mayo de 2017 el Gobierno pasó a ser el único miembro del PSBC, no pudiendo por ello ni funcionar ni desempeñar su mandato, por lo que el Gobierno cursó al Comisario de Trabajo la solicitud de cancelar el registro de la Constitución del PSBC; 4) la cancelación de la Constitución del PSBC ofreció al Gobierno a título de empleador y a todos los sindicatos de la administración pública la oportunidad de elaborar una nueva constitución mediante la negociación colectiva para asegurar que en el futuro no dejara de funcionar a consecuencia de la retirada voluntaria de uno de sus miembros, y 5) el Gobierno tiene la esperanza de que se llegue a un acuerdo sobre la nueva constitución y que para finales de agosto de 2018 esté otra vez activo el PSBC. Para concluir, el diálogo social es un proceso delicado que requiere que entre las partes implicadas haya confianza mutua y se obre de buena fe. Como se ha dicho antes, el Gobierno se ha reunido con los interlocutores sociales en numerosas ocasiones y juntos han conseguido varios hitos, pero de la intervención del miembro trabajador de Botswana se deduce que hay problemas subyacentes más profundos y graves que es necesario que aborden los interlocutores tripartitos con asistencia del experto de la OIT. No obstante, la formalización e institucionalización del mecanismo de revisión de las leyes laborales demuestra con claridad que el Gobierno está comprometido con la aplicación de las recomendaciones de la Comisión, así como con el examen de otras leyes del trabajo, como la PSA.

Los miembros empleadores señalaron que Botswana ha experimentado un proceso de cambio en cuanto a la voluntad y la actitud del Gobierno, pero afirmaron que ello no se ha traducido en resultados concretos. No obstante, es de celebrar que el Gobierno haya solicitado asistencia a la OIT y, con suerte, tal colaboración redundará en progresos reales. Además, existen muchas maneras de dirimir las controversias en relación con aspectos concretos del caso. Por ejemplo, en relación con los requisitos para la constitución de los sindicatos, se podrán establecer umbrales, pero no necesariamente tan altos; en cuanto a la inspección de las cuentas, los libros y los documentos de los sindicatos, seguramente se podrá encontrar un equilibrio entre la información que el Gobierno estima necesaria y la observancia del Convenio. Las divergencias sobre la forma en que se han conseguido los logros ponen de manifiesto la imperiosa necesidad de abordar los problemas de manera tripartita, por lo que es menester que el Gobierno entable un diálogo social con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

Los miembros trabajadores manifestaron que, a falta de avances concretos, procede reiterar las peticiones formuladas en la discusión de 2017. En primer lugar, el Gobierno debe tomar las medidas apropiadas para que la legislación, en materia de trabajo y empleo, reconozca los derechos que asisten a los trabajadores del servicio penitenciario en virtud del Convenio, entre ellos el derecho de sindicación. Asimismo, debe armonizar plenamente la TDA con el Convenio y, con renovada asistencia técnica de la Oficina, entablar un diálogo con los interlocutores sociales. Además, debe modificar la TUEO en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para que se ajuste al Convenio, en particular suprimiendo la obligación de las organizaciones de poner sus libros y documentos a disposición del registrador en «un plazo razonable» para que éste los examine. Por otra parte, las facilidades o beneficios concedidos únicamente a los sindicatos que representen al menos a un tercio de los empleados de una empresa son incompatibles con el Convenio y deben suprimirse. En vista de la falta de progresos, se insta al Gobierno a que haga todo lo que esté en su poder para

poner en práctica las recomendaciones que adoptará la Comisión.

Conclusiones

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

La Comisión saludó el compromiso manifestado por el Gobierno de ampliar el ámbito de revisión de la legislación laboral.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que se entabló seguidamente, la Comisión instó al Gobierno a que:

- adopte, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, medidas apropiadas para asegurar que la legislación laboral y en materia de empleo reconozca a los trabajadores del servicio penitenciario que se considera que no pertenecen al cuerpo de policía los derechos garantizados por el Convenio;
- enmiende la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con miras a ponerla en conformidad con el Convenio;
- suministre más información acerca de la sentencia del Tribunal de Apelación sobre la nulidad de disposiciones legales;
- asegure que el registro de los sindicatos en la legislación y en la práctica sea conforme con el Convenio, y
- tramite las solicitudes pendientes de registro de los sindicatos, en especial los del sector público, que cumplan los requisitos establecidos en la legislación.

La Comisión instó al Gobierno a que dé seguimiento a estas recomendaciones en el curso de la actual reforma de la legislación laboral y en amplia consulta con los interlocutores sociales. La Comisión instó al Gobierno a que siga recurriendo a la asistencia técnica de la OIT a este respecto y comunique los progresos a la Comisión de Expertos antes de su próxima reunión, en noviembre de 2018.

Un representante gubernamental tomó nota de las recomendaciones de la Comisión y confirmó que su Gobierno está emprendiendo una reforma de la legislación del trabajo por medio del Comité para la Reforma de la Legislación Laboral, de constitución tripartita. El Gobierno se compromete a colaborar con los interlocutores sociales

con miras a presentar una memoria a la Comisión de Expertos antes de la reunión que esta celebrará en noviembre de 2018 y seguirá recurriendo a las estructuras tripartitas para avanzar con el programa legislativo y las reformas, en particular la reforma de la legislación laboral, durante la sesión de noviembre del Parlamento.

HONDURAS (ratificación: 1956)

El Gobierno ha comunicado la siguiente información por escrito.

Derechos Sindicales y Libertades Públicas

El Gobierno ha tomado nota con profunda preocupación de los anteriores y nuevos alegatos de supuestos «numerosos crímenes antisindicales», incluyendo varios «homicidios y amenazas de muerte», ocurridos entre 2010 y 2014. Como es de conocimiento de la comunidad internacional, la violencia y la inseguridad son problemas muy profundos y de graves consecuencias para la sociedad hondureña, por ello, la actual administración hace enormes esfuerzos para remover estos obstáculos, fortaleciendo las instituciones e implementando diversas acciones y medidas, que en su conjunto han permitido obtener avances en esta materia. En este sentido, entre otras acciones que se explicarán más adelante, el Gobierno en el Marco estratégico institucional (2015-2022) de la Secretaría de Seguridad (SEDS) tiene como uno de sus objetivos, contribuir a la reducción de la impunidad, mediante el fortalecimiento de la Policía de Investigación Criminal, la Agencia Técnica de Investigación Criminal (ATIC) y se ha comprometido de manera especializada y exclusiva con el tema de los derechos humanos e impulsar la implementación de la política pública y el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (PNADH), para lo cual se crea la Secretaría de Estado en el Despacho de Derechos Humanos que funciona desde enero de 2018. Las cifras de homicidios al 2016 reflejan una tendencia a la baja, reduciendo en 27 puntos la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes respecto a 2011. Datos más recientes indican que al cierre de 2017 se alcanzó una tasa de homicidios de 42,7 por cada 100 000 habitantes.

Información de la evolución de las investigaciones y los procesos penales correspondientes a cada caso concreto

Cuadro de casos

Núm.	Nombre de la víctima	Núm. exp.	Fecha de muerte/ denuncia	Delito	Estado del proceso
1	Alma Yaneth Díaz Ortega	546-/17 Judicial	27 de marzo de 2014	Asesinato	Judicializado
2	Uva Erlinda Castellanos Vigil	546-/17 Judicial	27 de marzo de 2014	Asesinato	Judicializado
3	Sonia Landaverde Miranda	Den. 4772-2013/ Lev. 1261-2013	21 de junio de 2013	Homicidio	En investigación
4	Alfredo Misael Ávila Castellanos	0801-2013-0264	12 de diciembre de 2013	Homicidio	En investigación
5	Evelio Posadas Velásquez	636-20147	27 de febrero de 2014	Homicidio	Proceso de análisis para determinar requerimiento fiscal o ampliación de investigación
6	Juana Suyapa Posadas Bustillo	1819-10	2010	Homicidio	En investigación
7	Maribel Sánchez		2010	Homicidio	En investigación
8	Fredis Omar Rodríguez		27 de noviembre de 2013	Homicidio	En investigación
9	Claudia Larissa Brizuela	0801-2010	2010	Homicidio	En casación
10	Roger Abraham Vallejo	0801-2009-31202	31 de julio de 2009	Homicidio	En investigación
11	Martin Florencio		2014	Homicidio	En investigación

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)*Honduras (ratificación: 1956)*

Núm.	Nombre de la víctima	Núm. exp.	Fecha de muerte/ denuncia	Delito	Estado del proceso
12	Félix Murillo López		17 de septiembre de 2009	Homicidio	En investigación
13	José Ángel Flores	139-2016	18 de octubre de 2016	Asesinato	Pendiente de ejecutar ordenes de captura
14	Silmer Dionisio George	139-2016	18 de octubre de 2016	Asesinato	Pendiente de ejecutar ordenes de captura
15	Moisés Sánchez		15 de abril de 2017	Secuestro	En investigación
16	Hermes Misael Sánchez		15 de abril de 2017	Secuestro	En investigación
17	Miguel Ángel López Murillo	1480968681-2016	5 de diciembre de 2016	Amenazas	Mecanismo de protección
18	Patricia Riera		agosto de 2016	Amenazas	Pendiente de presentación de denuncia
19	Ilse Ivania Velásquez Rodríguez	0801-2011-11149	19 de marzo de 2011	Homicidio culposo	Sentencia
20	Víctor Manuel Crespo Murcia	1377-13	14 de septiembre de 2014	Amenazas	En investigación
21	Víctor Manuel Crespo Puerto	11-2014	26 de enero de 2014	Homicidio culposo	Concluido
22	Berta Isabel Cáceres Flores	N. 21-2016 (TSJN 3-88-2017, TSJN 4-14-2018)	2 de marzo de 2016	Asesinato	Judicializado

Evaluación del avance

Como se puede apreciar, actualmente hay nueve (9) casos que ya han sido judicializados por delitos de orden público, y los mismos están: en fase de casación, sentencia definitiva, concluidos o con mecanismo de protección; de ellos, dos (2) casos son por accidentes de tránsito. Dos (2) casos, han avanzado hasta emitir órdenes de captura, en espera de que se ejecuten por la autoridad policial. Tres (3) casos por amenazas, no han interpuesto la denuncia en sede fiscal. Seis (6) casos por delitos de orden público están en investigación. Debe destacarse además, que siete líderes sindicales se encuentran acogidos y protegidos por el Mecanismo Nacional de Protección a Defensores de Derechos Humanos.

Artículos 2 y siguientes del Convenio núm. 87 relativos a la constitución, autonomía y actividades de las organizaciones sindicales

*Reformas al Código del Trabajo**Cronología de acciones*

El Gobierno de Honduras informa que desde hace varios años se siguió un proceso en busca de armonizar las reformas al Código del Trabajo con los Convenios núms. 87 y 98; por lo que a continuación se detallan las acciones realizadas con este propósito:

- a) El Código del Trabajo fue emitido mediante el decreto núm. 189 de 19 de mayo de 1959, dejando sin vigencia 18 decretos-ley que regulaban las relaciones laborales, constituyéndose en un único cuerpo legal.
- b) Entre 1960 y 1993, varios artículos del Código del Trabajo fueron modificados con el objeto de dar una correcta aplicación a los mismos y siempre para favorecer los derechos de los trabajadores.
- c) En 1993, bajo la asesoría de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue constituida una comisión integrada por la representación de la empresa privada COHEP, la representación de los trabajadores por medio de las tres centrales obreras, la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH); la

Central General de Trabajadores (CGT), y la Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH) y la representación del sector gubernamental mediante la Secretaría de Estado en el Despacho de Trabajo y Previsión Social. El resultado del trabajo de la comisión tripartita fue la elaboración por consenso de un anteproyecto contentivo de un nuevo cuerpo legal que vendría a sustituir el Código del Trabajo vigente desde 1959. El anteproyecto fue entregado por la comisión tripartita al entonces Presidente de la República, Dr. Carlos Roberto Reyna.

- d) Las reformas propuestas favorecían a los trabajadores y mejorarían la aplicación de las normas del Código. Pese a haberse consensuado tales reformas, posteriormente los trabajadores acusaron, que de manera unilateral, sectores de la empresa privada pretendieron introducir reformas a la legislación laboral que buscaban la flexibilización y desregulación del trabajo. Por lo tanto el Gobierno de ese entonces decidió no someter las reformas al Congreso Nacional. Al no ser posible que las partes llegaran a un consenso en cuanto a las reformas y con el rechazo de que fueron objeto las reformas elaboradas por la comisión tripartita, la tendencia a la reforma del Código del Trabajo fue paralizada.
- e) En junio de 2013: una comisión técnica de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS) elaboró la propuesta de reforma de trece (13) artículos del Código del Trabajo para ponerlo en conformidad con el Convenio núm. 87 y cuatro (4) artículos adicionales para ajustarlos al Convenio núm. 98. La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, remitió la propuesta de reformas a la Oficina Subregional de la OIT, San José, Costa Rica, con el objeto de obtener la opinión técnica de la OIT.
- f) En marzo de 2014: la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social recibió los comentarios a la propuesta de armonización del Código del Trabajo con los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, procedentes del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, sede Ginebra.
- g) En marzo-abril de 2014: la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, presentó en forma individual a los

sectores empleador y trabajador la propuesta de armonización del Código del Trabajo (reuniones con cada una de las centrales obreras: CGT, CTH, CUTH y con la representación de la empresa privada COHEP).

- h) En abril de 2014: se atendió la misión de contacto de la OIT en el marco del Consejo Económico Social (CES).
- i) En mayo de 2014: se remitió la propuesta de armonización del Código del Trabajo con los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, al CES.
- j) En mayo de 2014: se aprobó por parte del CES la Hoja de ruta para la discusión y aprobación de la propuesta de armonización del Código del Trabajo, tomando en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Expertos de la OIT.
- k) En septiembre de 2014: informe de la misión de contactos – la misión de contactos directos también tuvo conocimiento del comunicado de fecha 7 de abril de 2014, en el que la CGT, la CUTH y la CTH exponían su reserva respecto a la consideración por el Poder Legislativo de eventuales reformas al Código del Trabajo, habida cuenta de los antecedentes existentes, y del temor que dichas reformas impliquen «mayores retrocesos en materia de derechos laborales y beneficios para el gran capital».

Situación actual de las reformas al Código del Trabajo

- a) El Gobierno de Honduras reitera su voluntad política, de adoptar las acciones conducentes para materializar las reformas al Código del Trabajo vigente, de tal forma de armonizarlo con los convenios ratificados con la OIT, proceso que se ha venido realizando de forma gradual mediante el diálogo social y de forma tripartita en el CES tal y como sucedió con el capítulo III del mismo, referente a la nueva Ley de Inspección del Trabajo, decreto núm. 178-2016, de 23 de enero de 2017 y publicado en el *Diario Oficial La Gaceta*.
- b) En atención a las reformas pendientes para armonizar el Convenio núm. 87 y recordando lo sucedido en 2014 donde las centrales de trabajadores expresaron sus reservas, como ya es de conocimiento de la OIT, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social está elaborando una nueva propuesta retomando los articulados dejados en suspenso en 2014, para que sirvan de línea base en las discusiones.
- c) En ese sentido, el Gobierno asume su compromiso de someter de nuevo en el seno del CES la discusión de las reformas pendientes y asimismo elaborar una Hoja de ruta que permita continuar con la armonización del Código al Convenio núm. 87 en busca de que se logre el consenso para, de esa manera, someter las reformas al Congreso Nacional previa opinión de la Corte Suprema de Justicia.
- d) En este caso se solicita de nuevo la asistencia y el acompañamiento técnico requerido de la OIT.

Aplicación del Convenio en la práctica (nuevas inscripciones sindicales que se vayan registrando)

El Gobierno de Honduras informó en la memoria anterior (2017), que se han presentado varias solicitudes para el otorgamiento de las personalidades jurídicas, siendo 25 inscritas desde 2014 a mayo de 2017, las cuales se detallan a continuación:

- a) En 2014, se inscribieron cinco personalidades jurídicas privadas y cero del sector público.
- b) En 2015, se inscribieron seis personalidades jurídicas todas del sector privado.

- c) En 2016, se otorgaron ocho personalidades jurídicas, seis del sector privado y dos del sector público.
- d) En 2017, se otorgaron seis del sector privado.

Por lo que las nuevas inscripciones sindicales de mayo de 2017 a marzo de 2018 solamente han sido dos, haciendo un total de 27 personalidades jurídicas inscritas del período de 2014 a marzo de 2018. Finalmente el Gobierno de Honduras, quiere reafirmar que todo este esfuerzo, evidencia el respeto y cumplimiento por los convenios y la normativa laboral vigente y particularmente que no existe ninguna política de persecución y violencia antisindical desde el Estado y que desafortunadamente los casos que aparecen mencionados en el informe, forman parte de la violencia que por distintas causas afectan a la hondureñidad en general.

Además, ante la Comisión, **un representante gubernamental** reiteró las informaciones comunicadas por escrito y declaró que, en relación a los derechos sindicales y libertades públicas, se ha tomado nota con profunda preocupación de anteriores y nuevos alegatos de supuestos «numerosos crímenes antisindicales», incluyendo homicidios y amenazas de muerte entre 2010 y 2014. La violencia y la inseguridad son problemas muy graves de la sociedad hondureña y se han hecho esfuerzos en el contexto del Marco estratégico institucional para mejorar su institucionalidad y reforzar los órganos de policía y de investigación criminal. Según los datos de 2017, el índice de homicidios ha bajado y siete líderes sindicales se encuentran acogidos y protegidos por el Mecanismo Nacional de Protección a Defensores de Derechos Humanos. En relación al artículo 2 y siguientes del Convenio relativos a la constitución, autonomía y actividades de las organizaciones sindicales, los distintos intentos de reforma del Código del Trabajo, en particular el proyecto de reforma de 1993 y el de 2014 no fueron finalmente aprobados. En este sentido, el Gobierno asume el compromiso de presentar de nuevo al CES la discusión de las reformas pendientes y asimismo elaborar una Hoja de ruta que permita continuar con la armonización del Código con el Convenio. Destacó asimismo que en la evaluación de avances en los casos cuya información solicitó la Comisión de Expertos: 1) actualmente hay nueve casos que han sido judicializados por delitos de orden público y los mismos están en fase de casación, sentencia definitiva, concluidos o con mecanismo de protección; de ellos dos casos son por accidentes de tránsito; 2) dos casos han avanzado; se han emitido órdenes de captura y se está a la espera de que se ejecuten por la autoridad policial; 3) no se ha interpuesto denuncia en sede fiscal en relación a los tres casos por amenazas; 4) seis casos por delitos de orden público están en etapa de investigación. Finalmente, el representante gubernamental reiteró la solicitud de asistencia y el acompañamiento técnico de la Oficina, y reafirmó que todo el esfuerzo desplegado evidencia el deseo de dar cumplimiento a los convenios y a la normativa laboral y, particularmente, que no existe una política de persecución y violencia antisindical desde el Estado. Los distintos casos a los cuales se refiere la Comisión de Expertos forman parte de la violencia que por distintas causas afectan a la hondureñidad en general.

Los miembros trabajadores señalaron que durante años el Gobierno ha cometido violaciones graves y sistemáticas contra el derecho a la libertad sindical. La Comisión de Expertos ha introducido una doble nota de pie de página a este caso, lamentando profundamente el alto grado de violencia antisindical y expresando su profunda preocupación ante la situación de impunidad en relación a los autores de estos crímenes y la falta de protección efectiva para los sindicalistas amenazados por la violencia. El Gobierno no tomó medidas concretas para asegurar que su legislación laboral cumpla debidamente con el Convenio ni tampoco aplicó efectivamente su legislación vigente. El Gobierno también aprobó recientemente una enmienda al Código

Penal que podría criminalizar las protestas sociales en tanto que actos de terrorismo. Como resultado, los trabajadores y los sindicatos de todo el país se enfrentan a obstáculos abrumadores para ejercer uno de los derechos fundamentales, a saber, el derecho de huelga. Honduras se sitúa entre los países más peligrosos del mundo para los trabajadores y los sindicalistas. Desde 2010, 14 sindicalistas han sido asesinados. Entre 2015 y 2017, la Red Contra la Violencia Sindical documentó 46 casos de violencia antisindical y un total de 69 víctimas. Además, muchos sindicalistas sufren agresiones físicas brutales, amenazas de muerte, desapariciones forzadas y persecución. Por ejemplo, desde 2015, la Sra. Juárez, presidenta del Sindicato de Trabajadores de Servicios Municipales, Comunes y Afines (SITRASEMCA), vive en constante temor por su vida luego de haber recibido amenazas y haber escapado a un intento de secuestro en abril de 2017. Los actos de violencia crean un clima de terror, que en la práctica asfixia la representación de los trabajadores y las actividades sindicales en el país. Los sindicalistas también han sido blanco de violencias en el contexto posterior a las elecciones de 2017. En diciembre, por ejemplo, los trabajadores que participaban en una protesta pacífica en la Colonia Arellano organizada por sindicatos del sector maquilador fueron atacados por la policía militar para obligarlos a dispersarse. Tres sindicalistas resultaron heridos por disparos y uno falleció. La inacción del Gobierno para hacer frente e impedir los crímenes antisindicales, crea un clima de total impunidad. El Gobierno no hace progresos para llevar ante la justicia a los responsables del asesinato de sindicalistas. Por ejemplo, los asesinatos de los Sres. Sonia Landaverde Miranda, Alfredo Misael Ávila Castellanos, Evelio Posadas Velásquez, Roger Abraham Vallejo y Juana Suyapa Bustillo siguen investigándose. Pese a que se llevaron a cabo arrestos, no se ha detenido a nadie en relación con los asesinatos de las Sras. Alma Yaneth Díaz Ortega y Uva Erlinda Castellanos Vigil, acaecidos hace cuatro años. El Gobierno no proporciona información a la Comisión de Expertos sobre sus esfuerzos para investigar los asesinatos de los Sres. Maribel Sánchez, Fredis Omar Rodríguez, Claudia Larissa Brizuela, Martín Florencio y Félix Murillo López. Los miembros trabajadores deploraron el asesinato de los Sres. José Ángel Flores y Silmer Dionisios George en 2016, pese a beneficiarse de medidas cautelares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, luego de graves y reiteradas amenazas de muerte. Estos asesinatos demuestran claramente que la protección que ofrece el Gobierno es totalmente inadecuada.

Además de la violencia antisindical, en 2017 el Gobierno aprobó una enmienda al Código Penal, que criminaliza una amplia diversidad de actividades como actos de terrorismo. Un dirigente sindical podría ser acusado del delito de terrorismo si su sindicato participa en una protesta social considerada posteriormente por un fiscal como una subversión del orden constitucional. Teniendo en cuenta los acontecimientos ocurridos en los últimos años y el reciente contexto postelectoral en el que los sindicatos desempeñan un papel central en las protestas sociales, esta legislación que está en total disconformidad con los instrumentos internacionales sobre el tema del terrorismo, puede utilizarse fácilmente para criminalizar todo ejercicio legítimo del derecho a la libertad sindical por parte de los sindicatos. La situación en el país se ve agravada por numerosas e importantes lagunas en la legislación nacional que niegan los derechos sindicales fundamentales a los trabajadores. Durante más de treinta años, la Comisión de Expertos solicitó la modificación del Código del Trabajo. Por ejemplo, la Comisión de Expertos señala que se niega el derecho de libertad sindical a los trabajadores de las empresas agrícolas que no emplean permanentemente a más de diez trabajadores. El sector de la agricultura es el sector más grande del país y emplea el 27 por ciento de la fuerza

de trabajo (más de 1 millón de trabajadores). La organización de estos trabajadores se ve obstaculizada por el requisito legislativo de contar con más de 30 trabajadores para establecer un sindicato, lo que impide la creación de sindicatos en las pequeñas y medianas empresas. Los trabajadores no pueden elegir a sus representantes con plena libertad. Los representantes sindicales deben ser de nacionalidad hondureña, participar en la actividad correspondiente y saber leer y escribir. Las disposiciones que regulan las huelgas son de naturaleza tan restrictiva que dejan sin efecto el derecho de huelga, privando a los trabajadores y a los sindicatos de un medio fundamental para defender sus intereses. Estos requerimientos incluyen contar con una mayoría de dos tercios del número total de miembros de la organización sindical, la prohibición a federaciones y confederaciones de convocar huelgas y el cumplimiento de excesivos requisitos previos para las huelgas en los servicios públicos que no son esenciales en el sentido estricto del término. En la práctica, los trabajadores de todo el país son víctimas de graves violaciones de su derecho a la libertad sindical. Por ejemplo el Sindicato de Trabajadores de la Agroindustria y Similares (STAS) presentó una queja contra un empleador del sector del aceite de palma que no pagaba el salario mínimo ni proporcionaba las prestaciones requeridas a sus trabajadores. En múltiples ocasiones, los empleadores se negaron a permitir que los inspectores de trabajo accedieran a los lugares de trabajo y despidieron a 18 trabajadores que intentaron formar un sindicato local del STAS. Los despidos provocaron una huelga de 160 trabajadores y en noviembre la empresa despidió a otros 80 trabajadores afiliados al sindicato. Varios trabajadores en huelga fueron agredidos por guardias de seguridad privados y amenazados con la cárcel mientras caminaban pacíficamente en un piquete frente a las oficinas de una empresa. Se tomaron medidas para disolver el sindicato, en cuanto la ley permite la disolución como castigo en caso de que una huelga se declare ilegal, lo que también resulta en una violación del Convenio. El Gobierno no disolvió el sindicato, pero casi todos los activistas sindicales despedidos no han sido reintegrados a su puesto de trabajo. Por último, no se ha resuelto casi ninguna de las violaciones identificadas en la queja de 2012 contra Honduras con respecto a los trabajadores en el sector de la maquila y el sector agrícola en el marco del Tratado de Libre Comercio de América Central con los Estados Unidos. Desde 2009 se registra un drástico descenso de la afiliación sindical. Las graves y constantes violaciones de los derechos sindicales desde hace años afectan profundamente a las relaciones laborales y cuestionan la situación de la democracia y de los derechos humanos. Por lo tanto, los miembros trabajadores instaron al Gobierno: a) a tomar medidas inmediatas y efectivas para proteger la vida y la integridad física de los sindicalistas, los afiliados y los trabajadores; b) a agilizar las investigaciones de todos los delitos y crímenes antisindicales y castigar a los culpables, y c) a actualizar su legislación de conformidad con el Convenio sin más demora y proteger el derecho de libertad sindical en la práctica.

Los miembros empleadores agradecieron las informaciones brindadas relativas al cumplimiento del Convenio y la presencia de altas autoridades ante la Comisión. El caso se ha examinado dos veces desde 1987, en 1991 y 1992. Desde 1998, la Comisión de Expertos ha formulado hasta 20 observaciones a Honduras sobre la aplicación del Convenio, así como algunas sobre el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). En el informe de la Comisión de Expertos de 2017 se incluyó a Honduras con una doble nota a pie de página. En sus observaciones, la Comisión de Expertos toma nota de los comentarios de la Central General de Trabajadores (CGT), la Confederación de Trabajadores de Honduras (CTH), la Confederación Sindical Internacional

(CSI) y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP). En relación con los derechos sindicales y las libertades públicas, la Comisión de Expertos tomó nota con preocupación de numerosos crímenes antisindicales y de amenazas de muerte entre 2010-2014 y pidió al Gobierno información sobre la evolución de las investigaciones y procesos penales correspondientes. Hay que deplorar profundamente las denuncias sobre nuevos homicidios, secuestros y amenazas de muerte de las que han sido víctimas los sindicalistas. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CCPR/C/SR/3378 y 3379) también manifestó su preocupación por los actos de violencia e intimidación cometidos contra sindicalistas en un marco de impunidad. Como ha manifestado el Gobierno, la violencia y la inseguridad son problemas muy profundos y de graves consecuencias para Honduras. El Gobierno hace esfuerzos, fortaleciendo instituciones y tomando diversas medidas para lograr avances en la materia. En este sentido, el Marco estratégico institucional (2015-2022) de la Secretaría de Seguridad tiene como objetivo reducir la impunidad mediante el fortalecimiento de la Policía de Investigación Criminal, la Agencia Técnica de Investigación Criminal y, en relación a los derechos humanos, impulsar una política pública y plan de acción en derechos humanos, para lo que se creó, en enero de 2018, la Secretaría de Derechos Humanos. Ya en enero de 2016 se registró una tendencia a la baja en los homicidios disminuyendo 27 puntos la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes respecto de 2011. En 2017 se alcanzó una tasa de 42,7 por cada 100 000 habitantes. Además, siete líderes sindicales están acogidos al Mecanismo Nacional de Protección a Defensores de Derechos Humanos. El COHEP no se pronunció respecto de los homicidios ocurridos entre 2010-2014 por desconocer los sucesos. Entre 2016 y 2018 se solicitó una entrevista al Fiscal General que nunca fue otorgada. La muerte de hondureños cuyo motivo de fallecimiento se desconoce resulta lamentable. Hoy el Ministerio Público presenta informes sobre casos penales judicializados, en investigación, pendientes, que esperan por ejecución de órdenes de captura, sentenciados, concluidos o donde se adoptaron medidas de protección. El índice de Paz Global de 2017 ubica a Honduras en el lugar 106 entre 163 países. El Gobierno no tiene una política antisindical. Los derechos de libertad sindical sólo pueden ejercerse por trabajadores y empleadores en un clima exento de violencia, presiones o amenazas y en el que se respeten los derechos humanos e incumbe al Gobierno garantizar el respeto de estos principios, como lo ha destacado el Comité de Libertad Sindical. Los miembros empleadores exhortaron a que cuanto antes se realicen investigaciones a fin de encontrar a los culpables y someterlos a la justicia. Asimismo, deben tomarse medidas para brindar protección rápida y eficaz a los dirigentes sindicales en situación de riesgo, ya que se trata de un caso grave.

En relación al artículo 2 y siguientes del Convenio relativos a la constitución, autonomía, y actividades de las organizaciones sindicales, hay que mencionar que el Código del Trabajo fue aprobado en 1959. En 1993, con el asesoramiento de la OIT, se constituyó una comisión tripartita para elaborar un proyecto de modificación del Código que llegó a ser presentado al Presidente de la República. Si bien la reforma favorecía a los trabajadores, aunque no a todos, ellos unilateralmente acusaron a la empresa privada de pretender debilitar y flexibilizar el trabajo, con lo que no se pudo adoptar el texto. En 2013, una comisión técnica de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social elaboró una propuesta de reforma de 13 artículos para adecuar el Código al Convenio núm. 87 y al Convenio núm. 98. El proyecto se sometió a la Oficina de la OIT en San José, Costa Rica, para comentarios técnicos. En abril de 2014, una misión de contactos directos de la OIT visitó al país y el proyecto se sometió al CES. En septiembre de ese mismo año,

se conoció la reserva del sector sindical sobre la reforma pues a su criterio implicaba «mayores retrocesos en materia de derechos laborales y beneficiaba al gran capital». Se procura el diálogo social como ocurrió para la aprobación de la nueva Ley de Inspección del Trabajo. La Secretaría de Trabajo y sobre la base del texto proyectado de 2014 retoma los artículos propuestos en esa ocasión para someterlos al CES nuevamente y elaborar una Hoja de ruta por consenso para armonizar la legislación con el Convenio. De nuevo se solicita la asistencia y el acompañamiento técnico de la OIT. El COHEP está dispuesto a revisar la legislación laboral pero desde 2014 no se ha realizado ninguna convocatoria del CES en este sentido. En abril de 2018 se envió un correo electrónico para requerir opinión sobre el texto de reforma, dando 24 horas para realizar comentarios, lo cual resulta inaceptable. El diálogo tripartito requiere de la buena fe y lo que sucedió no indica que así haya sido. La Comisión de Expertos recuerda que desde hace años se refiere a la necesidad de reformar el Código del Trabajo para ponerlo en conformidad con el Convenio. Se mencionan entre otras disposiciones: 1) la exclusión de derechos y garantías del Convenio para trabajadores de explotaciones agrícolas o ganaderas que no ocupen más de diez trabajadores; 2) la prohibición de que exista más de un sindicato en una misma empresa; 3) el requisito de 30 trabajadores para constituir un sindicato; 4) los requisitos para ser miembro de la junta directiva como: tener nacionalidad hondureña, pertenecer a la actividad correspondiente, o saber leer y escribir, y 5) la facultad del Ministro competente de poner fin al litigio en los servicios de la industria del petróleo. Asimismo, resulta preocupante que las observaciones de los expertos hagan referencia a un número de cuestiones legislativas relacionadas con el derecho de huelga. En tal sentido, se reitera la postura del Grupo de los Empleadores en cuanto considera que el derecho de huelga no está regulado en el Convenio y, que por tanto, no existe base para discutir este tema en la Comisión; que las conclusiones de este caso no podrán hacer referencia al derecho de huelga y que el Gobierno no está obligado a seguir las recomendaciones de los expertos en relación al tema específico. Se recuerda la Declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores y la del Grupo Gubernamental (ambas del 23 de febrero de 2015). Esta última indicaba que «el ámbito y las condiciones de ejercicio de este derecho son regulados a nivel nacional». En tal sentido cualquier solicitud de la Comisión de Expertos a los gobiernos para alinear su legislación y práctica con sus propias reglas sobre el derecho de huelga no son vinculantes.

El miembro trabajador de Honduras expresó su preocupación por la negligencia del Gobierno en los casos de asesinatos, amenazas, y persecución de dirigentes sindicales y por la falta de información a este respecto. Un informe de la Comisión de Violencia Antisindical (conformada por tres centrales obreras), indica que en los últimos tres años los autores de más de 60 casos de violencia antisindical gozan de impunidad. La Comisión de Expertos lamenta la ausencia de sentencias condenatorias contra los culpables de crímenes contra sindicalistas. Su informe menciona 19 personas asesinadas (Sres. Sonia Landaverde Miranda, Alfredo Misael Ávila Castellanos, Evelio Posadas Velásquez, Juana Suyapa Bustillo, Alma Yaneth Díaz Ortega, Uva Erlinda Castellanos Vigil, Maribel Sánchez, Fredis Omar Rodríguez, Claudia Larissa Brizuela, Roger Abraham Vallejo, Martín Florencio, Félix Murillo López, Manuel Crespo, José Ángel Flores, Silmer Dionisios George e Ilse Ivania Velásquez Rodríguez) y cinco víctimas de amenazas, secuestros, seguimiento, persecución y ataques (Sres. Miguel López, Nelson Núñez, Patricia Riera, Moisés Sánchez y Hermes Misael Sánchez). Expresó su más profunda preocupación por estos crímenes,

subrayando que los derechos sindicales sólo pueden ejercerse en un clima exento de violencia y en el respeto de los derechos humanos establecidos en la Constitución. Asimismo, en mayo de 2018 el Relator Especial de las Naciones Unidas señaló la vulnerabilidad, la criminalización y el desprestigio de los defensores de los derechos humanos en el país. El Gobierno ha presentado una propuesta para reiniciar el proceso de discusión de la reforma del Código del Trabajo en el CES y este proceso se tiene que consensuar con el sector obrero. Asimismo, lamentó la interpretación por parte del Gobierno de los artículos 534 y 536 del Código del Trabajo en relación con los pliegos de peticiones y contratos colectivos de los sindicatos de empleados públicos y sus consecuencias en el sector de la educación. De igual forma, expresó su preocupación sobre la aceptación por parte del Gobierno de anteproyectos de contratos colectivos propuestos por el sector patronal que desmejoran condiciones laborales, sociales y salariales. El orador solicitó de forma urgente e inmediata: 1) que se organice una misión de contactos directos para evaluar la situación y que la Oficina Regional de la OIT brinde asistencia para preparar la misión; 2) que la OIT brinde asistencia técnica para la reforma del Código del Trabajo; 3) que el Gobierno proporcione información detallada sobre la violencia contra dirigentes campesinos, indígenas, sindicalistas, maestros y ambientalistas, para favorecer acciones de prevención, y 4) que se reinicien las negociaciones de los contratos colectivos de organizaciones estatales y semiestatales.

El miembro empleador de Honduras indicó que desde la ratificación del Convenio en 1956, se han realizado varias reformas al Código del Trabajo en cuanto al derecho fundamental de libertad sindical. El COHEP, organización representativa, ha expresado sus observaciones sobre el cumplimiento del Convenio, así como la CTH y la CGT. Los hechos violentos contra cualquier ciudadano hondureño son lamentables, y respecto a los hechos denunciados, el Estado debe investigar, aclarar y sancionar a los responsables de los mismos. En lo que se refiere a la reforma al Código del Trabajo para adecuarlo al Convenio, el COHEP está dispuesto a llevar a cabo discusiones tripartitas sobre la propuesta de reforma en un ámbito de concertación y diálogo social en el marco del CES. El sector empleador de Honduras cree en los principios de la libertad de sindicación y del respeto a la autodeterminación de empleadores y de trabajadores. Es preocupante constatar que la observación de la Comisión de Expertos se refiere a cuestiones legislativas relacionadas con el derecho de huelga. En tal sentido, hay que reiterar la postura del Grupo de los Empleadores según la cual este derecho no se encuentra regulado en el Convenio y no existe base para discutir este tema en la Comisión. Por lo tanto, las conclusiones del caso no deberían hacer referencia al derecho de huelga y el Gobierno no está obligado a seguir las recomendaciones de la Comisión de Expertos en relación a este tema específico. Asimismo, es importante destacar la declaración conjunta del Grupo de los Trabajadores y del Grupo de los Empleadores de 23 de febrero de 2015 y la del Grupo Gubernamental de la misma fecha, en la cual se indica que «el ámbito y las condiciones de ejercicio de este derecho son regulados a nivel nacional». En tal sentido, cualquier solicitud que la Comisión de Expertos realice al Gobierno de que alinee su legislación y práctica con sus propias reglas sobre el «derecho de huelga» no sólo no es vinculante, sino que también está fuera del alcance de la supervisión de normas. La democratización de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, donde la mayoría sea la que tome las decisiones en condiciones de igualdad, libertad y sin presión alguna, es importante. Desde 1993, el COHEP ha apoyado la decisión de reformar de manera general el Código del Trabajo, que ha quedado desfasado en el tiempo, con el objeto de promover y

generar el empleo en el país. La conformación de más de una organización sindical de base o empresa en un mismo centro de trabajo también es importante, pero la negociación colectiva debe realizarla quien tenga la mayoría de los trabajadores de la empresa. Una efectiva reforma y adecuación de la legislación nacional con los convenios es necesaria y debe realizarse de manera tripartita, con el acompañamiento técnico de la OIT, en un plazo determinado de no más de tres meses en el seno del CES, y debe responder a todos los sectores.

La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Noruega, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Serbia, declaró que los países mencionados conceden gran importancia al respeto de los derechos humanos, como la libertad sindical de los trabajadores y la libertad de asociación de los empleadores y la protección del derecho de sindicación, y recordó el papel importante que desempeña la OIT. En el marco del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica, tanto la UE como Honduras se han comprometido a aplicar con eficacia los convenios de la OIT. Aunque se registraron avances, la elevada tasa de homicidios, cuyo aumento obedece a la presencia notable de la delincuencia organizada en el país, constituye un problema persistente y la situación de los derechos humanos sigue planteando graves problemas. La oradora expresó su profunda preocupación por las recientes denuncias de nuevos homicidios, secuestros y amenazas de muerte en contra de los miembros del movimiento sindical que figuran en el informe de la Comisión de Expertos y solicitó más información sobre el resultado de las investigaciones de los homicidios que se cometieron entre 2010 y 2014. Instó a las autoridades nacionales a garantizar que se lleven a cabo de inmediato una investigación adecuada y el procesamiento de los autores materiales e intelectuales de esos delitos y les pidió que adopten medidas para proteger debidamente a los representantes sindicales, pues los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo se pueden ejercer en un clima que esté exento de violencia, presión y amenazas. La lucha contra la impunidad debería seguir siendo una prioridad para el Gobierno y, por lo tanto, expresó un apoyo firme a la labor de la Misión contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras enviada por la Organización de los Estados Americanos. Asimismo, consideró que para alcanzar el objetivo es fundamental fortalecer y velar por la imparcialidad de la policía nacional y las instituciones judiciales. La libertad sindical y la negociación colectiva son una poderosa herramienta para asegurar la estabilidad social y el desarrollo económico y la primera responsabilidad del Gobierno sigue siendo la creación de un entorno propicio para el diálogo tripartito y dicha libertad, aunque sea una tarea compleja. La Comisión de Expertos ha subrayado durante muchos años que es necesario modificar algunas disposiciones del Código del Trabajo que no concuerdan con el Convenio, en particular las restricciones al derecho de sindicación y al derecho de huelga. A ese respecto, la oradora acogió con beneplácito la reforma del Código del Trabajo iniciada hace algunos años, con el apoyo de la OIT, pero lamentó que no se haya realizado ningún progreso desde que se presentó el proyecto de reforma al Consejo Económico y Social en 2014. Si bien reconoció la situación compleja y problemática desde un punto de vista político que prevalece en el país, alentó al Gobierno a que organice consultas adecuadas sobre la reforma con los interlocutores sociales a fin de finalizarla y presente un proyecto al Congreso e invitó a los interlocutores sociales a que participen en el debate en forma constructiva. La UE y sus Estados miembros seguirán cooperando con el Gobierno y apoyándolo en sus esfuerzos por cumplir los convenios de la OIT.

La miembro gubernamental del Paraguay, hablando en nombre de una significativa mayoría de los países de América Latina y el Caribe, indicó que la composición de la delegación y la información presentada muestran la transparencia del Estado y el compromiso de las más altas autoridades en trabajar para investigar todos los casos. Hay que rechazar cualquier acto de agresión, violencia o impunidad contra la integridad y la vida de las personas, y al mismo tiempo resaltar el gran esfuerzo del Gobierno, en la reducción de los índices de violencia. El Gobierno ha hecho avances en materia de prevención y protección de la defensa de los derechos humanos, particularmente los derechos de los trabajadores, así como en materia de investigación criminal (judicialización del 41 por ciento de los casos mencionados y medidas integrales para proteger a siete líderes sindicales). En el período 2014-2018, un significativo número de personalidades jurídicas han sido otorgadas a nuevas organizaciones sindicales, tanto del sector privado como del sector público. Se valoran los esfuerzos y la voluntad del Gobierno para someter nuevamente al CES, la discusión de las reformas al Código del Trabajo y así continuar con la elaboración conjunta de una Hoja de ruta que permita la armonización del Código con el Convenio. Finalmente, la oradora alentó al Gobierno a seguir con sus esfuerzos para dar cumplimiento a los compromisos internacionales contraídos en materia laboral y confió en que se continuará fortaleciendo el diálogo y la construcción del consenso tripartito.

El miembro gubernamental de Panamá manifestó su apoyo a la declaración realizada por la miembro gubernamental del Paraguay. El proceso de reforma legislativa en curso en el país es una demostración de los esfuerzos del Gobierno para resolver los problemas relativos al crimen organizado que cuenta con desestabilizar el Estado y cuya acción no está dirigida contra las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores. Acogió con agrado la asistencia brindada por la OIT y animó al Gobierno a seguir con sus esfuerzos.

El miembro trabajador de España manifestó su solidaridad con todos los sindicalistas, trabajadores y ciudadanos que ponen en peligro su integridad física y su vida para defender los derechos fundamentales del trabajo en Honduras. Dichos trabajadores no sólo padecen altos niveles de inseguridad, desigualdad y pobreza, sino que además sufren una violencia antisindical extraordinaria, cuyo único objetivo es debilitar y destruir al movimiento sindical. Las detenciones ilegales, los secuestros y los asesinatos de miembros del movimiento sindical, forman parte de una deplorable realidad, consecuencia directa de la falta de legitimidad del Estado, de la crisis de institucionalidad y de la ausencia absoluta de separación de poderes, que se prolonga en Honduras desde el golpe de Estado de 2009. Esta situación no sólo pone de relieve una violación clara del Convenio sino también de los derechos humanos. El Gobierno no ha hecho lo suficiente para cumplir con el Convenio, por lo contrario, su actuación se ha dirigido a limitar y entorpecer el ejercicio legal de las garantías que contiene. En este sentido, no ha habido avances en la persecución de los autores de los casos de homicidios de dirigentes sindicales y sindicalistas; en el fortalecimiento de las políticas dirigidas a proteger y reaccionar contra las conductas antisindicales; ni en la adecuación del Código del Trabajo al Convenio. Por todo lo expuesto, el orador apoyó las demandas de las centrales sindicales de Honduras y consideró que la OIT debería enviar una misión de contactos directos para verificar el cumplimiento del Convenio y también proporcionar la asistencia técnica necesaria.

La miembro gubernamental del Líbano agradeció la información presentada por el Gobierno y expresó su reconocimiento por los esfuerzos realizados y los procedi-

mientos adoptados con respecto a la lucha contra la impunidad en todos los ámbitos (jurídico, judicial o administrativo) a fin de proteger a los defensores de los derechos humanos, los jueces y los sindicalistas. Asimismo, acogió con beneplácito la reforma del Código del Trabajo para velar por el cumplimiento del Convenio, alentó a que se entable un diálogo social para finalizar las enmiendas e invitó a la OIT a que preste asistencia técnica a Honduras cuando sea necesario.

El miembro empleador de Chile observó con preocupación que, no obstante los esfuerzos del Gobierno para combatir la violencia, la situación sigue siendo muy grave, tal como han denunciado la CGT y la CTH. Reconociendo que la impunidad es un problema de máxima gravedad y un peligroso incentivo para la violencia y la inseguridad, el Gobierno debería aumentar los recursos humanos y materiales necesarios para garantizar la vida y la integridad de la población. Asimismo, el Gobierno debería modificar y adecuar el Código del Trabajo a las relaciones laborales actuales y al Convenio. Por último, la sugerencia de modificación legal en materia de derecho de huelga es una solicitud errada de la Comisión de Expertos en cuanto este derecho no se encuentra contemplado en ningún convenio de la OIT.

El miembro trabajador de los Estados Unidos indicó que es necesario prestar atención a la violencia recurrente en contra de los sindicalistas y que la persistencia de las violaciones de la libertad sindical facilita que se cometan innumerables violaciones de la legislación laboral y que la impunidad se haya generalizado en Honduras. Señaló además la manifiesta incapacidad de los gobiernos, incluidos los de Honduras y los Estados Unidos, para aplicar las normas de la OIT que permiten proteger los derechos de los trabajadores en los acuerdos comerciales internacionales. En el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica se exige que las partes protejan la libertad sindical, pero durante años se ha reconocido que Honduras no cumple el Convenio. En marzo de 2012, se presentó una queja por violaciones de los derechos laborales establecidos en el capítulo relativo al trabajo de dicho Tratado y, finalmente, después de casi tres años, el Gobierno de los Estados Unidos estimó que los 17 casos que figuran en la queja eran procedentes. En consecuencia, ambos Gobiernos negociaron un plan detallado de seguimiento y realizaron consultas con los trabajadores y los empleadores para adoptar una ley mejorada sobre la inspección del trabajo; sin embargo, seis años después de la presentación de la queja, no se ha reintegrado a ningún sindicalista ni se ha restablecido ningún sindicato relacionado con alguno de los casos mencionados. Además de la violencia, las prácticas de los empleadores y la falta de acción del Gobierno frustran los intentos de los trabajadores de constituir sindicatos y defender las normas del trabajo. Por ejemplo, en el sector agrícola, la industria más grande de Honduras, persisten las violaciones sistemáticas de las normas relativas al salario mínimo, las horas extraordinarias, la salud y la seguridad, y el trabajo infantil y quienes tratan de constituir un sindicato a nivel de toda la industria afrontan situaciones en las que son víctimas de violencia recurrente y se les niegan sus derechos de libertad sindical, sin olvidar los intentos de constituir sindicatos controlados por los empleadores, el rechazo de los empleadores a negociar con los representantes de los trabajadores y las tácticas antisindicales, como el acoso y el aislamiento de los dirigentes de los lugares de trabajo, así como la tardanza del Gobierno para reconocer los sindicatos locales del STAS. La violencia antisindical y la represión de la libertad sindical de los trabajadores agrícolas son una forma estratégica de denegación de los derechos, en la que los empleadores y el Gobierno parecen estar de acuerdo, y dicho comercio no contribuye al trabajo decente ni al desarrollo sostenible. Ac-

tores internacionales tales como: «Comercio Justo de Estados Unidos» también certifican falsamente que una empresa multinacional de producción está cumpliendo con las normas del trabajo cuando en realidad ocurren decenas de violaciones laborales, algunas de las cuales han tenido lugar hace un mes.

El miembro gubernamental de Suiza apoyó la declaración efectuada en nombre de la Unión Europea y lamentó que la Comisión tenga que discutir de nuevo este caso. En efecto, unas relaciones de trabajo sólidas y duraderas y un diálogo social que se desarrolle con confianza y seguridad constituyen uno de los factores clave para el desarrollo sostenible de una economía. Es lamentable observar que no se ha dictado ninguna sentencia condenatoria contra los autores de los homicidios, secuestros, violencias y amenazas mencionados por la Comisión de Expertos. La violencia y la inseguridad a las que se enfrentan los sindicalistas al igual que la impunidad perjudican gravemente el buen funcionamiento del diálogo social. Cabe alentar al Gobierno a respetar el principio fundamental de la libertad sindical y adoptar las medidas necesarias para que los procedimientos en curso concluyan lo antes posible. De concierto con los interlocutores sociales, el Gobierno debe también proseguir la reforma del Código del Trabajo para garantizar que se ajuste plenamente a las normas internacionales del trabajo. El orador animó a Honduras a continuar los esfuerzos para promover el diálogo social y garantizar el clima de confianza necesario a este fin.

La miembro trabajadora de la República de Corea declaró que en 2015 la Confederación de Sindicatos de Corea y otros grupos visitaron San Pedro Sula para investigar el respeto de los derechos humanos y sindicales en empresas coreanas instaladas en la ciudad. Los trabajadores de una empresa que produce autopartes testificaron acerca de las reiteradas violaciones de los derechos humanos básicos, incluidos los despidos de dirigentes sindicales electos y la falta de aplicación por el Gobierno de las leyes orientadas a proteger esos derechos o a proporcionar una reparación a los trabajadores. Tras la entrada en vigor, en marzo de 2017, de la nueva Ley de Inspección del Trabajo, los trabajadores afectados presentaron una reclamación por violaciones de la libertad sindical, pero están aún esperando una respuesta del Gobierno y la situación no ha mejorado desde entonces. En octubre de 2017, la Secretaría de Trabajo, a través de la inspección del trabajo llevó a cabo una inspección sobre la cuestión relativa a la negociación colectiva y, si bien los empleadores se comprometieron en la negociación colectiva siete meses más tarde, siguen denegando el reconocimiento de los sindicatos o la negociación colectiva. La mencionada inspección también reveló que continúan las violaciones de la libertad sindical y de la negociación colectiva, que figuran en una queja de 2012, y que el empleador objeto de dicha queja siguió negando que se hubiesen producido esas violaciones, obstaculizó y apeló los cargos y consiguió que se retrasara la impartición de justicia a los trabajadores. También persiste la discriminación contra los afiliados sindicales y el despido de éstos, valiéndose el empleador del acoso, así como del cambio de asignación de tareas y de los descansos para aislar a los dirigentes laborales de sus compañeros de trabajo y afiliados sindicales. En consecuencia, la oradora comparte la profunda preocupación expresada por la Comisión de Expertos e insta al Gobierno a que no escatime esfuerzos, desde la legislación hasta las medidas administrativas, para que los trabajadores de Honduras ejerzan la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

La miembro gubernamental del Canadá lamentó la falta de progreso por parte del Gobierno a la hora de reformar el Código del Trabajo para armonizarlo con el Convenio, así como la aparente ausencia de consultas tripartitas relacionadas con la reforma. Expresó su preocupación en lo

concerniente a las violaciones de derechos humanos mencionadas en el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, así como las denuncias de asesinatos, secuestros, actos de violencia y amenazas de muerte contra sindicalistas, con la aparente impunidad de los autores, que se destacan en el informe de la Comisión de Expertos y se debaten en la Comisión de la Conferencia. La oradora instó al Gobierno a que siga tomando todas las medidas necesarias para garantizar que se lleven a cabo investigaciones rápidamente y de conformidad con el Estado de derecho y el procedimiento debido, y resaltó que es esencial que se adopten medidas relativas a la investigación, el enjuiciamiento y la protección adecuadas para permitir el libre ejercicio de los derechos laborales en el país. Además, instó al Gobierno a que tome, en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, todas las disposiciones necesarias para reformar el Código del Trabajo con arreglo a los principios del Convenio. A modo de conclusión, la oradora afirmó que su Gobierno sigue dispuesto a contribuir a que se respeten los derechos humanos en Honduras, entre otras cosas, mediante la plena aplicación de los instrumentos internacionales que recogen los derechos humanos y laborales, como el Convenio, e instó al Gobierno a que ponga en práctica su compromiso de aplicar y respetar esas normas.

Un observador representante de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) se refirió a varios casos relacionados con problemas de violación a la libertad sindical, como: el no registro por parte del Ministro de Gobernación de la nueva Junta Directiva de la Asociación Nacional de Empleados Públicos de Honduras (ANDEPH); el despido, el 13 de enero de 2016, de la anterior presidente de la organización del Ministerio de Salud, que la llevó a interponer una demanda judicial por despido antisindical; el despido el 30 de marzo de 2018 de 700 trabajadores de la corporación municipal de San Pedro Sula, entre ellos 39 miembros del Sindicato de Empleados y Trabajadores de la Municipalidad Sampedrana (SIDEYTMS) con fuero sindical, por lo que se interpusieron acciones judiciales para la reposición o el pago de prestaciones laborales y, como consecuencia, negación del alcalde de firmar el nuevo convenio colectivo; la persecución por denuncias falsas de miembros del Sindicato de Trabajadores de la Medicina, Hospitales y Afines (SITRAMEDHYS), por ejemplo, la presidenta de la seccional 3 del Hospital Santa Bárbara y la presidenta de la seccional 34 del Hospital de Puerto Cortez. Además, en la casa presidencial se ha implementado un sistema de contratación de nuevas plazas para hacer frente a la sobrecarga de trabajo, pero de forma solapada el nombramiento se condiciona a la no sindicalización. Estos casos pueden ser considerados banales si los contrastamos con el asesinato de docenas de sindicalistas y activistas de derechos humanos en el país. Sin embargo, si el Gobierno no es capaz de hacer frente a estos problemas banales, mucho menos se puede considerar que tiene la capacidad y voluntad política para resolver los asesinatos de nuestros compañeros. Es evidente que los planes estratégicos, marcos nacionales, creación de secretarías y cuerpos especializados, Memorándums de Entendimiento, Hojas de ruta, como medios para hacer frente a la impunidad, la violencia y la inseguridad, no funcionan. Sólo sirven para que el Gobierno no enfrente a su responsabilidad. No se puede seguir aceptando este tipo de medio como respuesta a la problemática en el país. Se requiere justicia para que los sindicalistas hondureños puedan ejercitar sus derechos en un clima sin intimidación, sin violencia, y sin muerte. Las conclusiones de la Comisión deben reflejar la seriedad de la situación y exigir del Gobierno resultados tangibles a corto plazo.

El miembro trabajador de Colombia indicó que el Gobierno se encuentra nuevamente cuestionado por el sis-

tema de control, en razón a la grave violación del Convenio, denunciada por la CSI, la Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas (CSA), la Internacional de la Educación (IE) y las centrales sindicales nacionales, ante la ocurrencia reiterada de amenazas, secuestros, incluso asesinatos contra dirigentes sindicales de varios sectores (entre ellos el de la educación, que suele ser el que más víctimas registra por el ejercicio de la asociación sindical). La ausencia de una investigación efectiva de los delitos, la negativa a reconocer su naturaleza antisindical y la no imposición de fallos ejemplificantes brindan un espacio propicio a los crímenes contra los y las dirigentes sindicales y se juntan a la gravedad de las violaciones del derecho a la vida e integridad. Recordando que la Comisión de Expertos señaló gravísimos obstáculos al ejercicio del derecho de huelga en violación del Convenio, también identificados en Colombia, es lamentable que ambos países ignoren estos comentarios. Al contrario, se prohíbe a las federaciones y confederaciones declarar la huelga, se exigen mayorías inalcanzables para votar la huelga e imposibilitarla en servicios que no son públicos esenciales en el sentido estricto del término, y no se modifica el Código del Trabajo que no garantiza la libertad sindical y conserva restricciones indebidas a su ejercicio. Expresó su preocupación por el hecho de que los gobiernos reiteradamente hagan caso omiso a las recomendaciones de la Comisión de Expertos, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión y reiteró el total apoyo a la solicitud de una misión de contactos directos realizada por el miembro trabajador de Honduras.

La miembro gubernamental de la República Dominicana manifestó su apoyo a la declaración realizada por la miembro gubernamental del Paraguay y reconoció las acciones llevadas a cabo por el Gobierno para reconocer la personería jurídica a nuevos sindicatos, los avances en materia de seguridad, complementados con medidas legislativas, judiciales y administrativas, para lograr el fortalecimiento de las instituciones que velan por la protección efectiva de los derechos humanos, la convivencia pacífica y el disfrute total de los derechos y principios fundamentales del trabajo.

Un observador, en representación de la Internacional de la Educación, destacó el papel desempeñado por las organizaciones gremiales, sindicales y de la clase trabajadora en contra del golpe de Estado de 2009 y sus consecuencias (despidos de docentes, asesinatos, encarcelación y suspensión de 18 y 303 docentes respectivamente, abandono del diálogo entre maestros y autoridades educativas y congelamiento del salario a los docentes durante nueve años, desempleo de 28 000 maestros, existencia de 4 500 y 2 500 escuelas unidocentes y bidocentes, carencia de servicios de agua y luz en las estructuras educativas, exclusión del sistema educativo público de alrededor de 500 000 niños y jóvenes, exclusión por la Ley Fundamental de Educación de los docentes y de la sociedad en general de los organismos e instancias de decisión en la formulación y seguimiento de las políticas públicas en materia educativa, alto índice de analfabetismo, reducción del presupuesto para educación y aprobación de leyes que criminalizan la protesta pública). Según el observatorio de la violencia de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras desde 2009 hasta la fecha se asesinaron impune más de 83 docentes y 30 estudiantes en el primer trimestre de 2018. Ante la violencia, los docentes emigran a diferentes países. Se propuso sin éxito al Gobierno que se instale una mesa de diálogo para lograr un pacto social por la educación pública de calidad. El observador propuso: 1) que se organice una misión de contactos directos para evaluar la situación; 2) que el Gobierno informe sobre los avances en los procesos gubernamentales y jurisdiccionales, y 3) que ningún caso de los denunciados quede en la impunidad.

La miembro gubernamental de México se adhirió a la declaración realizada por la miembro gubernamental del Paraguay y agradeció las informaciones brindadas y las acciones concretas adoptadas por el Gobierno para atender la observación de la Comisión de Expertos. En especial, su voluntad para someter nuevamente a consideración del CES, principal entidad de diálogo y concertación social del país, las reformas de 2014 que quedaron pendientes al Código del Trabajo. Se confía en que ello coadyuve al consenso para dar continuidad a la elaboración de una Hoja de ruta, que permita la armonización del Código con el Convenio. El respeto de los derechos fundamentales en el trabajo es un componente esencial para la realización del trabajo decente y, por ello, resulta satisfactoria la apertura del Gobierno y su disposición a colaborar con los mecanismos de control. Teniendo en cuenta su buena voluntad, se alienta al Gobierno a continuar emprendiendo esfuerzos tendientes a superar los retos que plantea la Comisión de Expertos y seguir trabajando de la mano de la OIT en el fortalecimiento del diálogo como herramienta fundamental para alcanzar la paz laboral.

El miembro trabajador del Brasil señaló que las centrales sindicales de Honduras manifiestan su profunda preocupación ante los casos de asesinatos, amenazas de muerte, persecución y seguimiento a dirigentes sindicales y ante la negligencia con que el Estado trata estos casos. No se ha recibido ningún informe sobre la persecución de estos crímenes, a pesar de que en la última década más de 300 defensores de los derechos humanos hayan sido asesinados. Cabe señalar a la atención del Gobierno que es obligación constitucional del Estado garantizar que los derechos de las organizaciones de trabajadores se ejerzan en un clima exento de violencia, presiones o amenazas, en el que se respetan plenamente los derechos humanos. El Gobierno no ha respondido a la solicitud de revisar el Código del Trabajo y ha impuesto leyes que vulneran los derechos laborales contemplados en el Código del Trabajo y los convenios internacionales. Tal es el caso de la Ley de Empleo por Hora, la reforma al artículo 7 del Código del Trabajo, o la modificación del artículo 72 de la Ley de Inspección del Trabajo. Ante la gravedad de la situación, el orador solicitó al Gobierno que garantizara la plena libertad de reunión y de manifestación y que cesara inmediatamente las prácticas que violan los derechos humanos y la libertad sindical.

El miembro gubernamental del Brasil manifestó su apoyo a la declaración realizada por la miembro gubernamental del Paraguay. Al mismo tiempo expresó su preocupación en relación a los procedimientos adoptados en esta Comisión, sin consenso tripartito. Asimismo, rechazó firmemente los actos de violencia antisindical y alentó al Gobierno a seguir con sus esfuerzos y avances concretos en la prevención de la violencia y en la lucha contra la impunidad, reconociendo los esfuerzos para promover, a través de acciones prácticas y cambios normativos, los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en particular la libertad sindical, así como para reformar y modernizar su legislación laboral.

La miembro trabajadora del Canadá aludió a la profunda preocupación expresada por la Comisión de Expertos en relación con los crímenes antisindicales y al contexto de impunidad que persiste y dijo que éstos se enmarcan en un contexto sistemático más amplio de violencia contra los sindicalistas, al igual que contra los defensores de los derechos humanos y ambientales. Según varias fuentes, desde 2009, 31 sindicalistas han sido asesinados, 200 han resultado heridos en ataques violentos, 52 trabajadores han muerto en confrontaciones contra los terratenientes y el Gobierno, 120 activistas medioambientales han muerto (desde 2010) y los ataques y la represión contra los ciudadanos hondureños han continuado con la muerte de 14 per-

sonas (incluyendo niños) durante los episodios de violencia relacionados con las elecciones en diciembre de 2017. Los conflictos sociales están relacionados con las disparidades económicas y las políticas del Gobierno, como las políticas agrarias y de inversión, que a menudo llevan a que se concedan permisos sobre las tierras a las grandes compañías internacionales, como por ejemplo empresas canadienses o de los Estados Unidos, pasando por encima de los derechos de la población rural pobre. Los recursos jurídicos de que disponen las personas afectadas más vulnerables para proteger sus derechos son limitados, y cuando recurren a ellos se convierten en víctimas de campañas de difamación, actos de intimidación, amenazas y ataques, como ha sido el caso de la activista medioambiental y líder indígena, Sra. Berta Cáceres, asesinada hace dos años en su casa después de recibir durante años amenazas contra su vida. Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la tasa de impunidad oscila entre el 95 y el 98 por ciento y rara vez se hace justicia. Para concluir, la oradora se hizo eco de las observaciones de la Comisión de Expertos que indican que la ausencia de sentencias condenatorias contra los culpables de delitos refuerza el clima de violencia e inseguridad y resulta perjudicial para el ejercicio de los derechos sindicales y los derechos humanos.

La miembro gubernamental de El Salvador coincidió con la declaración realizada por la miembro gubernamental del Paraguay y agradeció las informaciones brindadas relativas al cumplimiento del Convenio. La presencia de altas autoridades ante la Comisión denota el compromiso del Gobierno de Honduras. Cabe destacar los esfuerzos realizados en materia de prevención, protección e investigación del derecho a defender derechos humanos, particularmente los derechos de los trabajadores; la judicialización del 41 por ciento de los casos mencionados; las medidas integrales para proteger a siete líderes sindicales; la sumisión al CES de las reformas al Código del Trabajo que quedaron pendientes, y la elaboración conjunta de una Hoja de ruta que permita la armonización del Código con el Convenio. La oradora confió en que el Gobierno continuará con sus esfuerzos para asegurar el cumplimiento del Convenio y así garantizar los derechos relativos a la libertad sindical y al derecho de sindicación.

El miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela indicó que la importancia del Convenio, uno de los ocho fundamentales, radica en la protección del derecho de todos los trabajadores a constituir libremente sindicatos que promuevan y defiendan los derechos laborales como la libertad sindical. La Comisión de Expertos señala una serie de asesinatos de dirigentes sindicales, maestros, indígenas, campesinos, defensores de derechos humanos y ambientales, lo que muestra un desprecio a la vida por aquellos que se ven afectados en sus intereses por las acciones que estos compañeros y compañeras realizan. La cantidad de muertos en el país, por participar en protestas sociales y políticas, organizar sindicatos, defender el medio ambiente o simplemente señalar la corrupción es la razón de la discusión del caso en el seno de la Comisión. Es importante resaltar la total impunidad en que se encuentran estos casos, por lo que hay que hacer un llamado al Gobierno para que genere espacios de diálogo que permitan establecer programas eficaces de protección a defensores de derechos humanos y laborales. La situación de los sindicatos estatales, a quienes se les niega el acceso a la contratación colectiva y aumentos salariales, evidenciando la falta de protección laboral, es preocupante, así como el temor de los trabajadores a participar en los procesos de reformas del Código del Trabajo por posible menoscabo de derechos. A la opresión social, se suma la flexibilización, provocando un retroceso de los derechos laborales, generando reformas en detrimento de beneficios

ya establecidos. Leyes que incentivan la desprotección social e incumplimiento de consensos tripartitos, han llevado al señalamiento internacional de la desprotección laboral del Estado. Se solicitó una misión de contactos directos que permita evaluar la información del Gobierno y consultar con las centrales obreras hondureñas sobre la realidad de la situación de criminalización y flexibilización laboral y especialmente el papel del Estado como protector de los derechos humanos y laborales.

Una representante gubernamental mencionó que la seguridad continúa siendo una prioridad en la agenda de la presente administración. La violencia y la inseguridad aún presentan muy profundos problemas, cuyas consecuencias son graves para la sociedad hondureña, por ello, se hacen enormes esfuerzos para eliminar estos obstáculos, fortaleciendo las instituciones e implementando múltiples acciones estatales. Estas medidas que en su conjunto han permitido obtener avances en la protección de los connacionales, tal y como se evidenció, pues Honduras ha reducido sus índices de homicidios a 42,7 puntos en cinco años, un logro histórico para el país y ejemplo para el mundo considerando que en 2011 la cifra fue de 87,3 por cada 100 000 habitantes. Estos logros se han producido gracias a los avances que se han expuesto, como la protección de los sindicalistas como a defensores de derechos humanos, la creación de la estructura dentro del Ejecutivo para prevenir e investigar el delito y su consecuente fortalecimiento. En relación a los principales avances en el combate al crimen organizado, estos esfuerzos han sido amplificados: en 2016 se efectuaron 18 extradiciones; se ejecutaron 9 395 órdenes de captura; se destruyeron diez narco laboratorios; se decomisaron 8 350 armas de fuego y se incautaron 1 256 bienes de origen ilícito. Dicho avance, ha sido posible gracias a los esfuerzos de los órganos operadores de justicia y a la coordinación que hoy en día existe en el combate al crimen. Continúan los esfuerzos para el fortalecimiento integral de la investigación criminal: en los últimos años se ha fortalecido el Ministerio Público en más de 24 millones de dólares de los Estados Unidos entre 2015 y 2017, lo que le ha permitido impulsar las causas investigativas mediante la creación de nuevas dependencias, como la Fiscalía Especial para la protección de defensores de derechos humanos, periodistas, operadores de justicia, defensores de trabajadores y comunicadores sociales. Ello también ha permitido fortalecer la Agencia Técnica de Investigación Criminal (ATIC), incrementando su presupuesto que al iniciar operaciones era de aproximadamente 1,1 millones de dólares de los Estados Unidos a 6,4 millones de dólares. También se aprobó el reglamento especial de organización y funcionamiento de la dirección de medicina forense y el reglamento especial de organización y funcionamiento de la dirección de lucha contra el narcotráfico. En el ámbito de los esfuerzos para fortalecer el sistema de justicia, y a fin de mejorar el sistema de impartición de justicia en el país, se han implementado diversas medidas, entre las que destacan: i) el incremento en 2017 del presupuesto del Poder Judicial en más de 10 millones de lempiras, en relación al año 2016; ii) la reforma a la Ley Especial de Órganos Jurisdiccionales con Competencia Territorial, y iii) la creación de los juzgados especiales con jurisdicción nacional para conocer los casos de corrupción y extorsión; así como la creación de la Comisión especial para el proceso de selección de los jueces y magistrados anticorrupción y antiextorsión, integrada por representantes de la sociedad civil, la Corte Suprema de Justicia y la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH). Todos los esfuerzos mencionados representan algunos de los más grandes ejemplos de Honduras en el combate a la corrupción e impunidad, además de los cuales se debe mencionar la instalación en abril de 2016 de la MACCIH, promoviendo un fortalecimiento en la labor investigativa de las

instituciones del Estado. Igualmente, se han adoptado leyes que facilitan las labores en contra de la corrupción e impunidad, entre las que destacan: i) la creación de la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción (UFECIC); ii) la aprobación de la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de Partidos Políticos en Honduras, y iii) la instauración de una política anticorrupción en la Procuraduría General de la República. Honduras se aleja cada día más de su pasado violento causado por el crimen organizado y se convierte en una tierra más amigable para los defensores de derechos humanos. Un paso importante en este sentido fue la aprobación de la Ley de Protección para las y los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, la cual instauro el Sistema Nacional de Protección, el cual actualmente protege a siete líderes sindicales. En relación al caso de la Sra. Berta Cáceres, hay nueve personas detenidas y bajo proceso. Dentro de las medidas cautelares ordenadas por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, los miembros del Consejo indígena San Isidro y los del Movimiento Lenca de la Paz, se benefician de una medida cautelar. Recientemente el Relator Especial sobre la situación de las y los defensores de derechos humanos de las Naciones Unidas, visitó el país, lo que significa un importante mensaje de apertura y de deseo en seguir mejorando para sobrepasar los desafíos de derechos humanos. Por último, la promoción y defensa de los derechos humanos en Honduras se ha fortalecido con la creación de la Secretaría de Estado en el Despacho de Derechos Humanos, dando un paso firme hacia la protección de los derechos humanos desde el Estado. En el día de hoy, hay 211 personas entre defensores de derechos humanos, operadores judiciales y sindicalistas que están bajo protección.

Otro representante gubernamental reiteró que todos estos esfuerzos son prueba fehaciente de que Honduras asume con convicción sus compromisos internacionales en la protección de los derechos que garantiza el Convenio y de que no existe ninguna política de persecución y violencia antisindical desde el Estado, sino que se han creado las estructuras para combatir la impunidad y proteger los derechos de las y los líderes sindicalistas. Sobre las reformas al Código del Trabajo y sobre las nuevas inscripciones sindicales y la actuación del nuevo Gobierno y el respeto a derechos laborales, Honduras vive una nueva etapa en donde se garantizan mayores libertades individuales y el ejercicio de los derechos. En este contexto, el Gobierno reitera su voluntad política, de adoptar acciones conducentes para materializar las reformas al Código del Trabajo, de manera de armonizarlo con los convenios ratificados, proceso que se ha venido realizando de forma gradual mediante el diálogo social y de forma tripartita en el CES tal y como sucedió con la nueva Ley de Inspección del Trabajo, que ha sido la mayor reforma al Código del Trabajo en la historia de su vigencia. En cuanto a los avances en la aplicación de la nueva Ley de Inspección del Trabajo, ésta ha permitido crear paulatinamente una nueva cultura de cumplimiento, con 32 268 inspecciones realizadas a la fecha, de las cuales se han beneficiado 433 304 trabajadores. Asimismo, desde la entrada en vigor de dicha ley, se han impuesto multas por distintas infracciones laborales por un valor aproximado de 1,2 millones de dólares de los Estados Unidos, resaltándose un monto total de 62 000 dólares por violaciones a libertades sindicales y 198 000 dólares por obstrucción a la labor de la inspección. En cuanto a la armonización del Código del Trabajo con el Convenio y a las reformas pendientes, y recordando lo sucedido en 2014 donde las centrales de trabajadores expresaron sus reservas, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social está elaborando una nueva propuesta que servirá de base en las discusiones. En ese sentido, el Gobierno asume su compromiso de someter de nuevo al CES la discusión de las

reformas y asimismo elaborar una Hoja de ruta que permita continuar con la armonización del Código con el Convenio en busca de que se logre el consenso. En este sentido se solicita de nuevo la asistencia y el acompañamiento técnico de la OIT. Honduras seguirá siendo un Estado respetuoso de los derechos humanos, donde la protección y promoción de dichos derechos está en el centro de todas las acciones. El orador destacó que el Estado es un socio con causas comunes con la OIT ya que se comparten valores e intereses en un afán de seguir haciendo importantes aportes a la consecución de los objetivos internacionales de justicia social con equidad y un mejor ámbito de trabajo.

Los miembros empleadores, agradecieron las informaciones brindadas. Respecto de los derechos sindicales y las libertades públicas se valoran los esfuerzos del Gobierno por fortalecer las instituciones de seguridad, pero lo hecho hasta ahora es aún insuficiente. Se exhorta al Gobierno a acelerar los procesos de investigaciones que concluyan con el sometimiento de los responsables ante la justicia y a que informe a la Comisión de Expertos sobre los resultados de las mismas y las sentencias condenatorias cuando se dicten. En relación al artículo 2 y siguientes del Convenio relativos a la constitución, autonomía y actividades de las organizaciones sindicales, la reforma del Código del Trabajo es necesaria, pero no sólo para adaptarlo al Convenio sino a las nuevas formas de trabajo. Se hace indispensable establecer un diálogo social tripartito para lograr las modificaciones legislativas pendientes, tal como se hizo para la Ley de Inspección del Trabajo, y se podría tener en cuenta la economía informal. El diálogo tripartito debe realizarse de buena fe, y no necesariamente asegura el consenso. El necesario consenso confiere al final un poder de veto que fue lo que ocurrió con las reformas de 1993 y de 2014 cuando la posición del sector sindical impidió avanzar. El Gobierno no puede renunciar a sus obligaciones. Instaron al Gobierno a que acepte la asistencia técnica de la Oficina pero, visto el tiempo transcurrido, ésta tiene que tener plazos, antes de la próxima sesión de la Comisión de Expertos, y reiteraron la solicitud del Grupo de los Empleadores en el sentido de que en las conclusiones de la Comisión no se haga referencia al derecho de huelga.

Los miembros trabajadores en respuesta a los comentarios de los miembros empleadores sobre al derecho de huelga, reiteraron que su posición no ha cambiado. El Convenio protege el derecho internacional de huelga. Este derecho es parte del derecho a la libertad sindical que es un derecho fundamental y asegura a los trabajadores que su voz, con demasiada frecuencia ignorada por los gobiernos y los empleadores, sea escuchada. Por ende, el Gobierno tiene que adecuarse a las recomendaciones de la Comisión de Expertos. A pesar de las opiniones divergentes sobre este tema en particular, los miembros trabajadores continúan comprometiéndose de manera constructiva para llegar a conclusiones consensuadas, de conformidad con el acuerdo con los empleadores. La situación en el país es sumamente grave (equiparándose a países como Guatemala y Colombia) con respecto a los altos niveles de violencia antisindical y una impunidad casi total por este tipo de crímenes. Es necesario solucionar inmediatamente esta situación. El Gobierno es abierta y directamente responsable de los actos de violencia antisindical que tuvieron lugar después de las elecciones políticas de 2017, en los cuales docenas de civiles han sido asesinados por militares y policías, y miles han sido heridos, arrestados, encarcelados o torturados por agentes estatales, y nadie ha sido responsabilizado por ello. El Gobierno es incapaz de hacer frente a la violencia y la impunidad contra los sindicalistas y participa en la violación generalizada de los derechos humanos. Ningún trabajador puede ejercer sus derechos fundamentales mientras sepa que las autoridades quedan impunes cuando cometen un asesinato. No obstante, este

caso no concierne solamente la violencia antisindical. Los trabajadores no tienen la posibilidad de ejercer su derecho a la libertad sindical debido a un Código del Trabajo deficiente, un sistema de inspección laboral fallido (como se discutió en la Comisión de la Conferencia en 2016) y a algunos empleadores que violan la ley a sabiendas de que van a quedar impunes. Los miembros trabajadores expresaron su preocupación con respecto a los esfuerzos desplegados para frustrar la formación de sindicatos, especialmente en el sector de la agricultura, donde la discriminación antisindical es particularmente intensa, incluso en la producción del melón y el aceite de palma. Los trabajadores de la industria del vestido también se enfrentan a una oposición intensa e ilegal por parte de sus empleadores y a menudo son despedidos por tratar de formar sindicatos. Esto conlleva un aumento de la violencia. Por último, recordando que la Comisión de Expertos observó durante años que la legislación laboral no cumple con el Convenio, los miembros trabajadores solicitaron al Gobierno que aborde inmediatamente por lo menos las reformas prioritarias mediante la promulgación de enmiendas elaboradas en colaboración con los interlocutores sociales. Asimismo, consideraron necesario que una misión de alto nivel de la OIT visite el país para constatar los progresos realizados antes de finales del año.

Conclusiones

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

La Comisión lamentó los graves alegatos sobre actos de violencia antisindical, en particular, las agresiones físicas y los asesinatos, así como la ausencia de condenas contra los culpables de estos crímenes, lo cual crea una situación de impunidad que acentúa el clima predominante de violencia e inseguridad.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión instó al Gobierno a que:

- adopte sin demora todas las medidas necesarias para garantizar que se lleven a cabo con prontitud investigaciones sobre los asesinatos y para determinar las personas responsables, y que se castiga a las personas culpables de estos delitos;
- proporcione protección rápida y efectiva a todos los dirigentes y afiliados sindicales que se encuentran amenazados de manera que se garantice la protección de sus vidas e integridad física, y aplique medidas que eviten otros casos de asesinatos y violencia contra sindicalistas;
- realice con apremio las investigaciones competentes de estos actos de violencia antisindical y se enjuicie a las personas consideradas responsables de estos delitos;
- vele por que las autoridades competentes dispongan de recursos y personal suficientes para llevar a cabo este trabajo con eficacia, y
- adopte las medidas necesarias para crear un entorno en el que los trabajadores puedan ejercer su derecho a la libertad sindical sin verse amenazados por la violencia o por otras violaciones de sus libertades civiles.

En consulta con los interlocutores sociales, ponga el Código del Trabajo en conformidad con el Convenio en relación con:

- la exclusión de las organizaciones de trabajadores de aquellas explotaciones agrícolas o ganaderas que no ocupen en forma permanente a más de diez trabajadores (artículo 2, párrafo 1);
- la prohibición de que exista más de un sindicato en una misma empresa (artículo 472);
- el requisito de 30 trabajadores para constituir un sindicato (artículo 475), y

- los requisitos para ser miembro de la junta directiva de una organización sindical: tener la nacionalidad hondureña (artículos 510, a), y 541, a)); pertenecer a la actividad correspondiente (artículos 510, c), y 541, c)), y saber leer y escribir (artículos 510, d), y 541, d)).

La Comisión insta al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la OIT a fin de dar seguimiento a estas conclusiones. Pide asimismo al Gobierno que informe detalladamente a la Comisión de Expertos, antes de su próxima reunión de noviembre de 2018, sobre las medidas adoptadas para poner en práctica estas conclusiones. La Comisión insta al Gobierno a que acepte una misión de contactos directos antes de la próxima Conferencia Internacional del Trabajo.

El representante gubernamental ofreció la colaboración de su Gobierno para el éxito de la misión de contactos directos que se enviará al país en aplicación de las conclusiones de la Comisión así como para recibir la asistencia técnica solicitada a la OIT. Reiteró que no existe política alguna de persecución ni de violencia antisindical desde el Estado y que, además de las acciones ya implementadas sobre las que se ha informado a la Comisión, se creará, con la asistencia técnica de la OIT, una mesa de seguimiento e información sobre casos de violencia sindical en el Consejo Económico y Social (CES). Indicó, con respecto a las reformas al Código del Trabajo, que las mismas serán sometidas nuevamente a la discusión tripartita en el CES, con la asistencia técnica de la OIT y que, en ausencia de acuerdo, como ha ocurrido en los últimos años, se procederá a presentar al Congreso Nacional el proyecto de reformas del Gobierno, a fin de armonizar la legislación nacional al Convenio.

JAPÓN (ratificación: 1965)

Una representante gubernamental indicó que los derechos laborales fundamentales de los empleados de la administración pública nacional están, hasta cierto punto, restringidos. Sin embargo se les compensa a través del Sistema de Recomendación de la Autoridad Nacional del Personal (NPA) y otras medidas. Concretamente, la legislación adoptada por la Dieta basándose en las Recomendaciones de la NPA aborda las cuestiones relativas a la remuneración, las horas de trabajo, las vacaciones y otras condiciones de trabajo. La NPA es un órgano independiente tanto de los empleadores como de los empleados, que toma sus propias decisiones. Con respecto, en particular, al nivel de remuneración de los empleados de la administración pública nacional, la NPA formula sus Recomendaciones con el objetivo de lograr un equilibrio entre los niveles de remuneración en los sectores público y privado, eliminando las diferencias salariales entre ambos sectores. Para ello, la Autoridad realiza encuestas por todo el país en consulta con representantes de los empleadores y los trabajadores, y compara detalladamente los niveles de remuneración en los sectores público y privado. Una vez recibidas las Recomendaciones de la NPA y tras consultar a las asociaciones de empleados, el Gobierno revisa la escala de remuneración mediante unos proyectos de ley que se presentan a la Dieta para su adopción. La posición básica del Gobierno es de respetar las Recomendaciones de la NPA. La Ley de la Administración Pública Nacional se revisó en 2014 y se estableció la Oficina de Asuntos de Personal adscrita al Gabinete. Incluso después de esta enmienda, el Gobierno sigue revisando la remuneración de acuerdo con las Recomendaciones de la NPA. Si bien las condiciones fiscales siguen siendo estrictas, en los últimos cuatro años se han aumentado todos los años tanto el sueldo básico como las primas. Por consiguiente, en opinión de la oradora, la NPA sigue ofreciendo medidas compensatorias. El Gobierno también confía en que las condiciones de trabajo de los empleados de la administración pública se mantengan de forma apropiada mediante la deliberación de proyectos de ley pertinentes preparados por

el Gobierno en base a las Recomendaciones de la NPA, entidad neutral e independiente. Con respecto a la cuestión de un sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores, el Gobierno seguirá acudiendo al diálogo social con las asociaciones de empleados para que se examinen cuidadosamente estas cuestiones. En particular, se deben atender las siguientes preocupaciones: el costo de la negociación que puede llevar a cierta confusión, el posible efecto de la prolongación de las negociaciones entre los empleadores y los trabajadores en el funcionamiento normal de los servicios, los riesgos asociados con la imposibilidad de llegar a un acuerdo y la preocupación de que puede convertirse en una práctica habitual el hecho de que los casos se lleven a arbitraje.

En lo concerniente al personal de personal de extinción de incendios, recordó que se considera que la naturaleza del servicio de extinción de incendios es similar a la de la policía; por lo tanto a los bomberos no se les otorga el derecho de sindicación. Históricamente, este servicio ha formado parte del sistema policial. En el Japón, uno de los países más afectados por desastres naturales, el servicio de extinción de incendios tiene que actuar en condiciones difíciles y en estrecha cooperación con la policía y las fuerzas de autodefensa. Cuando tuvo lugar el gran terremoto en el este del Japón en 2011, los equipos de respuesta de emergencia a los incendios fueron movilizados por el Comisionado de la Agencia de gestión de lucha contra incendios y otras catástrofes (FDMA) de conformidad con la Ley de Gestión de Lucha contra Incendios y otras Catástrofes, en su tenor modificado en 2003. Se debería reconocer la manera en que los bomberos se relacionan con la policía y las fuerzas de defensa cuando llevan a cabo operaciones extremadamente peligrosas. Estas son las razones por las que no se otorga el derecho de sindicación al personal de extinción de incendios. Sin embargo, como alternativa, se ha establecido el sistema de comités del personal de extinción de incendios (FDPC). La función de estos comités consiste en examinar las propuestas relativas a las condiciones de trabajo del personal del servicio de bomberos y presentar sus opiniones al respecto al jefe del servicio de bomberos. Este sistema se introdujo mediante una enmienda a la Ley de gestión de lucha contra incendios y otras catástrofes tras concluirse un acuerdo entre el Ministro del Interior y Comunicaciones y el presidente de la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Prefecturas y Municipios del Japón (JICHIRO) para aceptar dicho sistema a nivel nacional. El sistema es plenamente operativo para resolver problemas relacionados con las condiciones de trabajo y otros asuntos. En sus veinte años de existencia, los comités han examinado en torno a 110 000 propuestas y han considerado que alrededor del 40 por ciento eran adecuadas para su aplicación. Más del 50 por ciento de estas últimas se han aplicado y abordan cuestiones que el personal de extinción de incendios considera urgentes, como la necesidad de adoptar medidas para hacer frente al acoso o promover la participación activa de las mujeres. Por consiguiente, el sistema de comités contribuye a atender las demandas del personal. La oradora subrayó que el Gobierno se esfuerza por mejorar este sistema y, a tal efecto, realizó una encuesta adicional en enero de 2018 con miras a determinar las esferas en que se pueden introducir mejoras. El cuestionario de este sondeo se preparó en estrecha consulta con la JICHIRO. Basándose en los resultados obtenidos, el Gobierno ha procedido a intercambiar opiniones con representantes de los bomberos, la JICHIRO y representantes de los empleadores. Todos coinciden en que es necesario mejorar la política para garantizar una mejor comunicación, la transparencia en los procedimientos y un entorno donde el personal se sienta seguro al expresar sus opiniones. El Gobierno intentará elaborar un plan de mejora de los comités del personal de

extinción de incendios y revisar la política de funcionamiento del sistema de comités durante el verano de 2018, en consulta con los interlocutores sociales. Además de dicha consulta, el Gobierno realizará de forma regular el diálogo social en relación al FDPC con representantes de los bomberos, representantes de los trabajadores tal como la JICHIRO y representantes de los empleadores. Recordó que el Japón ratificó el Convenio en 1965, tras concluir el Comité de Libertad Sindical en dos ocasiones que considerar el servicio de bomberos del Japón como «servicios asimilados a la policía» no plantea problema en cuanto a la aplicación del Convenio. Del mismo modo, los derechos de sindicación, de negociación colectiva y de huelga no se otorgan al personal penitenciario porque este personal se incluye, a los efectos de este Convenio, en la definición de «la policía». Al igual que los agentes de policía, los funcionarios de prisiones están autorizados a portar y utilizar armas. Son responsables de encarcelar a las personas sentenciadas a penas de prisión, investigar los delitos que ocurren dentro de los establecimientos penitenciarios, arrestar a los sospechosos y asumir las funciones de los agentes de la policía judicial en los establecimientos penitenciarios. Se comunicará toda información actualizada al alcance sobre las cuestiones mencionadas a la Comisión de Expertos. La oradora concluyó pidiendo a la OIT que tenga en cuenta los puntos de vista del Gobierno y las circunstancias únicas del país y que espere a que concluyan las consultas nacionales.

Los miembros empleadores recordaron que la aplicación del presente Convenio había sido objeto de 19 observaciones de la Comisión de Expertos desde 1981, de las cuales la Comisión de la Conferencia había examinado algunas en 1989, 1993, 1995, 2001 y 2008. En su observación de 2017, la Comisión de Expertos determinó dos cuestiones principales: por un lado, la denegación del derecho de sindicación a los trabajadores de la administración pública; y, por otro, la denegación de este mismo derecho al personal de extinción de incendios y a los funcionarios de prisiones. Considerando la necesidad de ser flexible al precisar el significado del término «policía» para ponerlo en consonancia con el contexto nacional, parece razonable que el Gobierno reconozca a los funcionarios de prisiones dentro de la misma categoría que a la policía y, por tanto, les excluya del derecho a organizarse y a constituir un sindicato. Se había solicitado al Gobierno que estudiara, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales, qué categorías del personal de prisiones pueden considerarse como parte de la policía — y en consecuencia eximidas de la aplicación del Convenio — y cuáles no lo son. Para las categorías que no están cubiertas por el Convenio se podría pedir al Gobierno que prevea mecanismos de compensación; en cuanto a las demás, deberían garantizarse los derechos establecidos en el Convenio. Aunque no se haya reconocido tradicionalmente al personal de extinción de incendios dentro de las excepciones al derecho de sindicación previstas para las fuerzas armadas, el Gobierno lo considera como categoría asimilable a la policía: en caso de catástrofe natural, sus responsabilidades son similares en cuanto a la protección de la vida, la integridad física y las propiedades de las personas. Además, el Gobierno ratificó el Convenio entendiendo que se consideraría al personal de extinción de incendios como parte de la policía; se refirió asimismo al sistema FDPC, que se introdujo con arreglo al acuerdo de 1995 y cuyo ámbito de aplicación abarca toda la nación. Así pues, el Gobierno tiene motivos para tener en cuenta la historia y circunstancias que llevaron a la ratificación del presente Convenio, así como la percepción tradicional que se tiene en el Japón del papel de dicho personal de incendios. Los miembros empleadores explicaron su posición sobre este asunto en la discusión que tuvo lugar en 2008 y, en relación con el sistema FDPC, destacaron el nuevo nivel de participación

que tiene el Gobierno en él. Con el fin de cumplir con la aplicación del Convenio, el personal de extinción de incendios debe gozar del derecho de sindicación, que no requiere necesariamente el derecho a constituir un sindicato. En cambio, un sistema como el FDPC podría dar cumplimiento a esta obligación, siempre y cuando se autorizara al personal de extinción de incendios a afiliarse a un sindicato en relación con su profesión, aunque no necesariamente a constituir uno. El Gobierno creó también misiones de investigación sobre el modo de funcionar de ese sistema. Debería proporcionarse información sobre la base de esa iniciativa, así como información sobre los resultados de los estudios de investigación. Sobre esta base, los miembros empleadores consideraron que en el futuro debe evaluarse atentamente el contexto japonés para comprender mejor esta cuestión.

Por último, la Comisión de Expertos puso de relieve la denegación del derecho de sindicación a los empleados de la administración pública, observando que éstos deberían disfrutar del ejercicio del derecho de huelga sin riesgo de ser sancionados por ello. Los miembros empleadores volvieron a manifestar que no habían modificado su posición con respecto a esta cuestión desde el debate de 2008: el derecho de huelga no forma expresamente parte del Convenio y, por tanto, no está comprendido en el ámbito de aplicación del Convenio sobre el que el Comité de Expertos ha de formular sus observaciones. Si los empleados de la administración pública tienen o no el derecho de huelga es una cuestión que debería decidirse a nivel nacional. Expresaron su preocupación por el hecho de que la Comisión de Expertos lo hubiera incluido en sus observaciones, y manifestaron que no profundizarían más en esta cuestión. Por último, señalaron que el Gobierno debería continuar su compromiso constructivo con la OIT con respecto al personal de extinción de incendios y los funcionarios de prisiones con miras a garantizar el cumplimiento del Convenio.

Los miembros trabajadores recordaron que el Japón ratificó el Convenio hace más de 53 años. Las cuestiones que la Comisión tiene ante sí, a saber, el derecho del personal de extinción de incendios y del personal penitenciario a constituir genuinas organizaciones de trabajadores, así como el derecho de sindicación y de huelga de los funcionarios públicos, han sido objeto de examen por los órganos de control de la OIT desde entonces. La Comisión ha examinado la aplicación del Convenio en el Japón en numerosas ocasiones y ha pedido al Gobierno que vele por que se garanticen los derechos que asisten a los funcionarios públicos en virtud de dicho instrumento y por que los bomberos gocen del derecho de sindicación sin injerencia de las autoridades públicas. A pesar de que el caso se examinó en numerosas ocasiones y de que los sindicatos nacionales dieron enormes muestras de compromiso, paciencia y diligencia, no se han realizado progresos para garantizar los derechos que asisten a los trabajadores en virtud del Convenio. Dos leyes que datan de 1948, a saber, la Ley de la Administración Pública Nacional (artículo 108 2) y la Ley de la Administración Pública Local (artículo 52, 5)), prohíben que los bomberos y el personal penitenciario se afilien a un sindicato o constituyan uno propio para mantener y mejorar sus condiciones de trabajo entablando negociaciones con las autoridades competentes. El Gobierno intentó justificar esta prohibición acogiéndose al párrafo 2 del artículo 9 del Convenio, alegando que los bomberos y el personal penitenciario desempeñan funciones comprendidas en el mandato de la policía. Sin embargo, la Comisión de Expertos ya había declarado en 1973 que no consideraba que, por su naturaleza, las funciones de los bomberos debieran ser excluidas del ámbito de aplicación del Convenio. La Comisión también había pedido al Gobierno que adoptara las medidas apropiadas

para garantizar el derecho de sindicación de tales trabajadores. En diciembre de 2010, el Ministerio del Interior y Comunicaciones publicó un informe en el que revelaba que no había obstáculos prácticos para conceder el derecho de sindicación a los bomberos. Sin embargo, el Gobierno ha decidido retirar el proyecto de ley sobre las relaciones laborales de los empleados locales de la administración pública, que habría reconocido este derecho, y ha pedido un nuevo intercambio de opiniones sobre el tema. El miembro trabajador se mostró profundamente decepcionado por la falta de progresos y puso en duda la voluntad del Gobierno de celebrar consultas reales, eficaces y eficientes y resolver la situación. Además, en cuanto a los bomberos, al parecer el Gobierno considera que el sistema de comités que ha establecido es un medio adecuado para permitir que el personal participe en la determinación de sus condiciones de trabajo. Sin embargo, este sistema no puede considerarse en modo alguno una alternativa válida al derecho de sindicación, ya que los comités no son creados libremente por los trabajadores y no tienen poder de negociación ni de decisión. Éstos se reúnen y formulan recomendaciones a la FDMA, que goza de facultades discrecionales en cuanto a la aplicación de las mismas. Mientras el Gobierno se demora en adoptar medidas concretas para aplicar el Convenio, los trabajadores afrontan las consecuencias de la denegación de sus derechos más fundamentales. La falta de democracia en los centros de trabajo y las restricciones impuestas a la capacidad de los trabajadores para expresar colectivamente sus preocupaciones han creado un entorno de trabajo abusivo en los cuerpos de bomberos. El acoso y los actos de violencia verbal y física por parte de superiores se han convertido en moneda corriente e incluso han provocado un suicidio. El Gobierno es responsable en parte de esos abusos. Los miembros trabajadores condenaron enérgicamente que el Japón no garantice la libertad sindical a los bomberos y al personal penitenciario en la legislación y en la práctica. El Japón no puede seguir afirmando que es una sociedad libre y abierta al tiempo que niega los derechos más básicos a sus trabajadores y los expone a abusos. Es aberrante alegar, como lo hizo en numerosas ocasiones la representante gubernamental, que el Gobierno no reconoce el derecho de sindicación de los bomberos porque ello podría afectar a las operaciones de socorro de emergencia. En realidad, los bomberos, las Fuerzas de Autodefensa del Japón y la policía local se movilizan durante las emergencias para salvar vidas: los bomberos siempre han actuado con profesionalidad y no dejarán de hacerlo por afiliarse a un sindicato.

También existen limitaciones y obstáculos que impiden que los trabajadores de la administración pública disfruten del derecho de huelga. Este problema se ha visto agudizado por la reforma laboral en curso impulsada por el Gobierno. En el artículo 98 de la Ley de la Administración Pública Nacional se prohíbe el derecho de huelga de los funcionarios públicos y, en el artículo 110, se tipifica como delito la instigación o incitación a la huelga y se la sanciona con penas de prisión de hasta tres años o multas de hasta un millón de yenes. Además, el marco jurídico para promover negociaciones autónomas sobre las condiciones de trabajo sigue siendo inadecuado. Sólo los empleados del sector público que realizan trabajos manuales pueden participar en negociaciones colectivas. A pesar de tratarse de cuestiones de larga data sobre las que ha celebrado consultas con los interlocutores sociales, el Gobierno retiró todas las enmiendas propuestas y, en su lugar, adoptó la Ley de Enmienda en abril de 2014, en la que se dispone que la Oficina de Asuntos de Personal, adscrita al Gabinete, seguirá esforzándose por llegar a un acuerdo. El Gobierno sigue sin decidirse a este respecto y no ha mostrado ningún progreso tangible. Si bien procede fomentar las consultas tripartitas sobre cuestiones legislativas, en

particular sobre las relaciones laborales, éstas prácticamente carecen de sentido e incluso pueden constituir un obstáculo si no propician medidas concretas. El Gobierno al parecer considera que las funciones de la NPA son una compensación adecuada para la restricción de los derechos laborales fundamentales de los trabajadores del sector público. La NPA es un organismo del Gobierno cuyos miembros se seleccionan entre los integrantes de la Dieta, y no sobre la base de un mecanismo tripartito. No se celebran consultas con las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores. La NPA tiene como mandato formular recomendaciones al Gobierno y las autoridades municipales en interés de las condiciones de trabajo y las normas laborales fundamentales de los empleados del sector público. La aplicación de las recomendaciones adoptadas depende enteramente de decisiones políticas y el proceso para decidir si se aplican las recomendaciones, o de qué manera se aplican, no es transparente. Puesto que no puede garantizar que cuenta con la confianza de los interlocutores sociales y que, una vez adoptadas, las decisiones serán vinculantes y se aplicarán plena y rápidamente, la NPA no reúne las condiciones establecidas en el Convenio sobre las medidas compensatorias. El Gobierno debe adoptar sin más demora las medidas necesarias para demostrar que respeta los derechos fundamentales de los trabajadores y que está dispuesto a lograr una sociedad abierta y democrática.

El miembro empleador del Japón lamentó que los trabajadores de que se trata y el Gobierno no hayan podido resolver el problema y que este último se haya planteado ante la Comisión. Presentar el caso a la OIT no llevará necesariamente a encontrar una solución. Los empleadores japoneses confirman plenamente la información facilitada por el Gobierno. En cuanto a la situación de los bomberos, el orador recordó que la función que desempeñan es distinta a la de otros países y consideró que se deberían tomar en consideración los contextos nacionales. Todas las partes interesadas han realizado esfuerzos en ese sentido. El 1.º de junio de 2018, los partidos de la oposición, apoyados por la JTUC RENGO, presentaron un proyecto de ley para establecer el derecho de negociación colectiva de todos los trabajadores y eliminar la NPA. Los trabajadores japoneses tienen que conseguir el apoyo de la población y de esta forma el Parlamento estará preparado para debatir dicho proyecto. Los comentarios y recomendaciones de los órganos de control no son vinculantes, pero pueden observarse plenamente si en ellos se tienen en cuenta las circunstancias nacionales. Esto también es aplicable a los derechos de los funcionarios de los servicios penitenciarios que nunca se han examinado en el plano nacional. El orador expresó su profunda convicción de que las partes resolverán el problema por sí solas en vez de recurriendo a foros internacionales.

El miembro trabajador del Japón indicó que su país ha seguido violando el Convenio núm. 87 y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) en lo que respecta a los derechos laborales básicos de los empleados públicos. Las violaciones incluyen la denegación del derecho a constituir organizaciones si la autoridad no da su aprobación previa y nombra dirigentes sindicales que trabajen a tiempo completo para el sindicato. El derecho de sindicación del personal de extinción de incendios y los funcionarios de los servicios penitenciarios es denegado por ley. Se había procurado ayudar a mejorar la situación mediante los informes y las recomendaciones de los órganos de control, como la Comisión Dreyer que visitó el Japón con fines de investigación y conciliación, pero los problemas siguen sin resolverse. El Gobierno presentó a la Dieta proyectos de ley para introducir reformas en la Ley de la Administración Pública Nacional (junio de 2011) y la Ley de la Administración Pública Local (noviembre de 2012), que se habían redactado

celebrando consultas entre el Gobierno y los sindicatos pertinentes, con inclusión de la JTUC RENGO. Dichos proyectos habrían permitido otorgar el derecho de sindicación al personal de extinción de incendios si se hubieran adoptado. Sin embargo, los proyectos se dejaron de lado debido a la disolución de la Cámara de Representantes en noviembre de 2012. La Comisión de Expertos tomó nota con pesar de esa situación. Desde entonces, no se ha propuesto ninguna medida legislativa. Durante el proceso de recuperación y reconstrucción tras el gran terremoto que se produjo en el este del Japón el 11 de marzo de 2011, los empleados de la administración pública, entre ellos los bomberos, desempeñaron sus funciones pese a la falta de experiencia previa y de información suficiente. Ello se debió sobre todo a su gran sentido del deber de proteger las vidas y propiedades de los ciudadanos. Sin embargo, el Gobierno y otras partes habían afirmado que si se les otorgaba el derecho de sindicación los bomberos desempeñarían sus funciones en forma limitada. No obstante, el desempeño y ese otorgamiento son cuestiones totalmente independientes. El orador pidió que se conceda inmediatamente el derecho de sindicación al personal de extinción de incendios. Asimismo, se refirió a un caso de empleados del servicio forestal nacional, cuyos derechos sindicales habían sido restringidos. Tenían derecho a celebrar convenios colectivos, pero lo perdían si la fuente de financiamiento del mencionado servicio pasaba de una cuenta especial a una cuenta general. El orador recordó el sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores previsto en virtud del artículo 12 de la Ley Orgánica sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional. Desde 2014, el Gobierno ha reiterado que es necesario seguir examinando a fondo la situación; a tal efecto, ha llevado a cabo encuestas e intercambiado opiniones según las circunstancias de cada caso. Con todo, es lamentable que no se haya obtenido ningún resultado tangible hasta la fecha. La JTUC RENGO ha notificado a la Comisión de Expertos y al Comité de Libertad Sindical esta falta de acción e intención del Gobierno de resolver las cuestiones. En conclusión, el orador expresó la esperanza de que el examen y las conclusiones de la Comisión traigan consigo una respuesta y compromiso sinceros del Gobierno para resolver las cuestiones relativas a los derechos laborales básicos de los empleados de la administración pública. La JTUC RENGO reiteró su disposición a realizar todos los esfuerzos necesarios en ese sentido.

La miembro gubernamental de Noruega, haciendo uso de la palabra en nombre de los países nórdicos, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia, recordó que se trata de un caso de larga data que aborda el derecho de sindicación, especialmente de los bomberos y del personal penitenciario, y el derecho de huelga en el sector público. En los países nórdicos a todos los empleados públicos se les reconoce el derecho de sindicación. El derecho de sindicación de los empleados públicos es importante para asegurar que exista una voz independiente y firme en todos los niveles, incluido el lugar de trabajo. En los países nórdicos los procesos de negociación colectiva y de consultas en el lugar de trabajo son, en muchos sentidos, los mismos en los sectores público y privado. Sin embargo, la administración pública tiene sus propias particularidades y existen servicios en los que puede limitarse el derecho de huelga. La Comisión de Expertos acepta que el derecho de huelga pueda limitarse o prohibirse en la administración pública en el caso de los funcionarios públicos que ejercen su autoridad en nombre del Estado o cuando un paro prolongado puede dar lugar a graves consecuencias para el público. En algunos casos, puede mantenerse un servicio mínimo negociado. En relación con la situación de los países nórdicos, señaló que el derecho de huelga en el sector público es amplio, pero aun así es conforme al interés pú-

blico. Existen pocas restricciones, impuestas por la legislación a través de leyes ad hoc o acordadas entre los interlocutores sociales en los convenios colectivos. Alentó al Gobierno a que garantice un diálogo social continuo y progresos en esta materia.

La miembro trabajadora de Polonia señaló la falta de progresos pese a que la Comisión ha examinado en forma reiterada este caso, más recientemente en 2008, cuando se pidió al Gobierno que asegure que los funcionarios públicos tienen los derechos garantizados en virtud del Convenio y que el personal de extinción de incendios goza del derecho de sindicación sin injerencia de las autoridades públicas. No obstante, tanto los funcionarios públicos como el personal de extinción de incendios siguen estando excluidos del derecho a constituir sindicatos o afiliarse a ellos en virtud de la Ley de la Administración Pública Local y de la Ley de la Administración Pública Nacional. En 1973, la Comisión de Expertos había considerado ya que las funciones del personal de extinción de incendios no eran de tal naturaleza como para excluir a esta categoría de trabajadores en virtud del artículo 9 del Convenio. La exclusión de la policía o de las fuerzas armadas puede justificarse sólo sobre la base de su responsabilidad por la seguridad interior y exterior del Estado. Además, por la naturaleza de sus obligaciones los funcionarios de prisiones están incluidos dentro de la categoría de fuerzas del orden y no gozan del derecho de sindicación. Esto no está en conformidad con las normas de la OIT. La oradora condenó la incapacidad del Gobierno para garantizar la libertad sindical al personal de extinción de incendios y al personal de prisiones en la legislación y en la práctica e instó al Gobierno a realizar consultas con los interlocutores sociales, incluidos los representantes del personal de extinción de incendios y de los funcionarios de prisiones, con vistas a encontrar una solución.

La miembro trabajadora de Singapur, haciendo uso de la palabra en nombre de los miembros trabajadores de Francia, del Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU), de la Confederación del Trabajo de Camboya (CLC), de la Confederación Sindical Indonesia para la Prosperidad (KSBSI), de la Federación de Sindicatos de Corea (FKTU), de la Confederación de Sindicatos de Corea (KCTU), del Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC), de la Confederación de Sindicatos de Myanmar (CTUM), de la Federación de Trabajadores de Pakistán (PWF), de la Federación de Trabajadores Libres (FFW) (Filipinas) y del Congreso Nacional de Sindicatos de Singapur (SNTUC), declaró que los empleados de la administración pública del Japón tienen restringidos sus derechos laborales básicos. Se estableció una organización independiente como medida compensatoria para regular los salarios y las condiciones laborales de los empleados públicos, asuntos que normalmente se resuelven a través de las negociaciones obrero-patronales. La Comisión de Expertos ha manifestado con claridad que los mecanismos de las medidas compensatorias deben garantizar unos procedimientos adecuados, imparciales y expeditos de conciliación y arbitraje, en los que las partes confíen y en cuyas diversas etapas puedan participar y en los que los laudos, una vez dictados, sean vinculantes y se apliquen plenamente y sin retrasos. En este sentido, no se cumplen las medidas compensatorias propuestas por el Gobierno. Concretamente, se estableció el NPA, una organización independiente, bajo la jurisdicción del Gabinete, que nombró a los comisarios. Ello dio lugar a una organización que carece de imparcialidad. Además, la capacidad de las partes de participar en todas las etapas de los procedimientos, no debe limitarse simplemente a participar en reuniones; las partes deben poder intercambiar opiniones, persuadir, dar su consentimiento y hacer concesiones, sin lo cual no se puede ganar la confianza de las personas interesadas. Además, si bien el NPA formula recomendaciones salariales anuales,

éstas no son vinculantes para el Gobierno, que es también el empleador. A este respecto, debe recordarse que, si bien el Gobierno tiene autoridad y responsabilidad financiera, las cuestiones inseparables de salarios y condiciones laborales han de resolverse a través de negociaciones obrero-patronales. De este modo, ambas partes tienen una responsabilidad compartida en esta materia. Para concluir, destacó la importancia de los derechos laborales básicos y de unas relaciones laborales y obrero patronales abiertas, en las que las partes compartan la responsabilidad respecto de los asuntos de interés mutuo, de cara a un buen funcionamiento de la democracia.

Una observadora, en representación de la Internacional de Servicios Públicos (ISP), recordó que pese a que se ha debatido ampliamente el derecho de sindicación de los bomberos en el seno del Comité de Libertad Sindical desde 1954, en la Comisión de Expertos desde 1973 y en esta Comisión también desde 1973, el Gobierno no ha tomado ninguna medida concreta para la plena aplicación del Convenio. De cara a solucionar el problema, el Gobierno creó en 1996 el sistema de comités del personal de extinción de incendios con el objeto de llegar a un entendimiento mutuo recabando las opiniones de los bomberos. El Gobierno ha hecho hincapié en que este sistema funciona bien y sirve para conseguir mejoras relativas a los salarios, las condiciones laborales, los uniformes, los equipos y otros aspectos con la intención de justificar la conveniencia de no otorgar a los bomberos el derecho de sindicación. No obstante, el reconocimiento del derecho de sindicación de los bomberos y los intentos de mejorar las condiciones laborales y el entorno de trabajo son cuestiones diferentes. La Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical consideran que la existencia de medidas de compensación es un requisito necesario cuando se restringe el derecho a entablar litigios laborales. Sin embargo, éstas no pueden aplicarse al derecho de sindicación, ya que las medidas de compensación implican que se ha denegado el derecho en cuestión. En definitiva, el sistema de comités del personal de extinción de incendios no es un mecanismo de compensación ya que deniega el derecho de sindicación. Aunque la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical han evaluado de forma positiva algunos aspectos del funcionamiento y los efectos de este sistema, siguen instando al Gobierno a que garantice que los bomberos disfruten de los derechos de sindicación y de negociación colectiva. Una reunión tripartita de expertos, que se celebró en abril de 2018, confirmó la relevancia de las obligaciones en virtud de los Convenios núms. 87 y 98 a la hora de adoptar las Directrices de la OIT sobre el trabajo decente en los servicios públicos de urgencia, entre los cuales se encuentran los bomberos. Así, las conclusiones de la Comisión deberían tener por objeto garantizar que el Gobierno cumpla el Convenio.

La miembro trabajadora del Reino Unido declaró que la libertad sindical, consagrada en la Constitución de la OIT y reconocida por la Declaración de Filadelfia, es esencial para cualquier sociedad libre y abierta y vital para la solución de los conflictos y para promover la democracia. Por tanto suscita grave preocupación que el Gobierno no reconozca al personal de extinción de incendios el derecho de sindicación, como repetidamente han criticado los órganos de control de la OIT desde comienzos de los años setenta. En el Reino Unido, el Sindicato de los Servicios de Lucha contra Incendios (FBU) negoció con los empleadores sobre la remuneración y las condiciones de trabajo a través del Consejo Nacional Paritario para los Servicios de Lucha contra Incendios y de Rescate de la Administración Local. El personal de extinción de incendios ejerció su derecho a emprender acciones colectivas al tiempo que contraía acuerdos voluntarios para regresar al trabajo en caso de que se produjeran incidentes graves, con el fin de proteger la vida y la seguridad de las personas. Una encuesta

de 2010 del Gobierno japonés sobre la repercusión de conceder a los bomberos de 22 países el derecho a sindicarse no determinó ningún efecto adverso, lo que sugiere que la actual prohibición no se basa en pruebas, sino en las propias opiniones del Gobierno. Éste trata de justificarla asimilando a los bomberos con el personal militar y la policía, dada la naturaleza de sus cometidos. Tales argumentos se prestan a su propia refutación: en el Reino Unido, la interlocución social efectiva resultó ser esencial para mejorar la situación de los servicios de extinción de incendios, como cuando el FBU colaboró con las autoridades para investigar las muertes en actos de servicio con el fin de impedir futuras víctimas mortales. Privar a los bomberos del derecho de sindicación por tales motivos es incompatible con el artículo 9 del Convenio. El incumplimiento del Gobierno es grave y criticable. La oradora exhortó al Gobierno a que amplíe con urgencia los derechos para que incluyan el de afiliarse a sindicatos y la negociación colectiva.

Una observadora que representa a la Internacional de la Educación (IE), haciendo uso de la palabra en nombre del Sindicato de Docentes del Japón, Nikkyoso, abordó la falta de derechos de negociación básicos en el sector público, el inadecuado sistema para la compensación de las horas extraordinarias y las disparidades entre los trabajadores del sector público y los del sector privado en este sentido. Los docentes y las partes interesadas del sector de la enseñanza tienen que implicarse en las reformas que afectan a su sector. Su falta de implicación es perjudicial para la calidad de la educación. Según la recomendación de la OIT/UNESCO sobre la situación del personal docente (1966) y los comentarios del Comité Mixto OIT/UNESCO de expertos sobre la aplicación de las recomendaciones relativas al personal docente (CEART), deberían negociarse, entre los sindicatos y el Gobierno, las reformas y las decisiones sobre la situación y las condiciones laborales del personal de la enseñanza. Sin embargo, en el Japón, el personal de la enseñanza no goza de los derechos laborales básicos. Las decisiones relativas a los salarios se dejan a organizaciones independientes y no se compensan las horas extraordinarias. Una encuesta reciente muestra que el 72 por ciento de los docentes de las escuelas primarias y el 86 por ciento de los docentes de las escuelas intermedias trabajan más de 60 horas a la semana. La restauración de los derechos laborales de todos los empleados de la administración pública es necesaria para garantizar la efectiva aplicación del Convenio, así como para reparar la persistente desigualdad entre los empleados del sector público y los del sector privado.

La representante gubernamental declaró que con respecto al sistema autónomo de relaciones entre los empleados y el empleador era esencial lograr «la confianza y el apoyo de la población» tal como se prevé en el artículo 12 de la Ley de Reforma de la Administración Pública. Aún no se ha alcanzado «la confianza y el apoyo de la población» y el Gobierno tiene que continuar examinando cuidadosamente esta cuestión. El Gobierno debería esforzarse por mantener buenas relaciones con las organizaciones de empleados y perseguir el entendimiento mutuo mediante el diálogo sobre varias cuestiones incluido el sistema de relaciones laborales autónomo. La oradora reiteró los antecedentes especiales del servicio de bomberos en el Japón. El personal de extinción de incendios no goza del derecho de sindicación porque dichos servicios son considerados de una naturaleza similar a la policía. El servicio ha sido históricamente parte del sistema policial y ha desempeñado un papel importante en las situaciones de emergencia. También reiteró la utilidad del sistema FDPC, un mecanismo compensatorio de la ausencia del derecho de sindicación. También hizo referencia a medidas efectivas adoptadas por el Gobierno, además del FDPC, para

eliminar el acoso en las centrales de bomberos. Actualmente se formulan consideraciones para mejorar el funcionamiento de dicho sistema. El Gobierno ha estado participando en un diálogo social con representantes de los bomberos, representantes de los trabajadores, por ejemplo de la JICHIRO, y representantes de los empleadores en cuanto al FDPC y continuará de manera regular este diálogo social en relación al mismo.

Los miembros trabajadores reiteraron que al personal de los servicios de extinción de incendios y al personal de prisiones se les sigue negando su derecho más fundamental de afiliarse a un sindicato o a constituirlo. También se imponen graves limitaciones a los derechos básicos de los trabajadores del sector público y no existe ningún sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores. El Gobierno no ha hecho distinciones entre los empleados que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado y los trabajadores que desempeñan servicios esenciales, a los que habría que reconocer garantías de compensación si su derecho a huelga se limitara legítimamente, y todos los demás empleados de los servicios públicos que debieran poder ejercer el derecho de huelga. El Gobierno parece creer que las instituciones establecidas para representar los intereses de los trabajadores constituyen medidas de compensación adecuadas. No obstante, esas instituciones carecen de autonomía e independencia y por tanto no son suficientes para impulsar los derechos colectivos y los intereses de los trabajadores. La legislación y la práctica del Japón no están en conformidad con el Convenio. Los miembros trabajadores deploraron el hecho de que no se hayan realizado progresos significativos sobre estas cuestiones y esperan que el Gobierno tome por fin las medidas necesarias para velar por que el personal de extinción de incendios y el personal de prisiones puedan constituir las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a ellas. Es urgente que el Gobierno entable consultas sujetas a un calendario con los interlocutores sociales con el fin de establecer un sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores que asegure los derechos laborales básicos a los empleados del sector público. Este proceso debe completarse en el curso de los dos próximos años. El Gobierno deberá informar sobre sus progresos a la Comisión de Expertos para 2020. Los trabajadores del sector público que no ejerzan funciones de autoridad en nombre del Estado y que no trabajen en servicios esenciales en el sentido estricto del término deben poder ejercer el derecho de huelga y el de realizar acciones colectivas sin exponerse a ser sancionados. Los procedimientos de la NPA están viciados y se deben revisar en consulta con los interlocutores sociales para conseguir procedimientos de conciliación y arbitraje rápidos e imparciales en los que confíen las partes. Los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que el Gobierno considere este debate como una importante oportunidad para asegurar la aplicación efectiva de este Convenio fundamental de una vez por todas. Esto exige el compromiso real del Gobierno de entablar con sus interlocutores sociales un diálogo encaminado a conseguir progresos tangibles. El Gobierno debe cumplir sus obligaciones e informar sobre las medidas adoptadas a este efecto en su próxima memoria. Los miembros trabajadores exhortaron al Gobierno a aceptar una misión de contactos directos de la OIT que dé apoyo a los progresos realizados y los evalúe.

Los miembros empleadores recordaron la divergencia de opiniones en relación con el derecho de huelga y el impacto que ello tiene en la discusión del caso. Los comentarios de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga de quienes trabajan en los servicios esenciales y sobre las cuestiones conexas se sitúan fuera del campo de aplicación de las disposiciones expresas de los convenios. Corresponde al Gobierno regular en el ámbito nacional.

Dada la restricción al derecho de sindicación de los bomberos, el Gobierno estableció el sistema FDPC como un régimen compensatorio. En algunas intervenciones se ha puesto en entredicho la eficacia de este sistema. A la luz de las críticas de los sindicatos al funcionamiento del sistema, los miembros empleadores entienden que el Gobierno proyecta una nueva iniciativa que incluye estudios de investigación sobre el funcionamiento del sistema. El Gobierno debe adoptar esas medidas y comunicar información al respecto a tiempo para su examen por la Comisión de Expertos. Por último, con respecto a los funcionarios de prisiones, puede argumentarse que, por la naturaleza de sus funciones, los funcionarios de prisiones son parte de la policía, puesto que son responsables de la seguridad interna del Estado, con lo cual están comprendidos en el artículo 9 del Convenio. Los miembros empleadores señalaron que se requiere más información. Si bien algunas categorías pueden considerarse como policía, otras no. Alentaron al Gobierno a que dé la debida consideración a la situación de aquellos funcionarios de prisiones exentos de la plena aplicación del Convenio y lo animaron a que comunique información, antes de la próxima reunión, acerca del régimen compensatorio que permite una participación de los funcionarios. Los miembros empleadores expresaron su satisfacción por la constructiva actitud y el declarado compromiso del Gobierno para avanzar en esta cuestión y aguardaron con interés más información.

Conclusiones

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

La Comisión tomó nota, por un lado, de la información presentada por el Gobierno, según la cual, se llevó a cabo un estudio especial en enero de 2018 para detectar problemas relativos al funcionamiento del sistema de comités del personal de extinción de incendios y se ha consultado en varias ocasiones desde marzo de 2018 a los trabajadores y empleadores al respecto y, por otro lado, del compromiso del Gobierno de elaborar un plan para mejorar el funcionamiento de dichos comités en consulta continua con los empleadores y los trabajadores.

La Comisión observó con preocupación que hace décadas que en los comentarios de la Comisión de Expertos se hace referencia a discrepancias entre la legislación y la práctica en lo referente al derecho de los bomberos y los funcionarios de prisiones de constituir los sindicatos que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estos. La Comisión señaló la falta de progresos significativos a la hora de tomar medidas necesarias en relación al sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que se entabló seguidamente, la Comisión pidió al Gobierno a que:

- examine detenidamente, en consulta con los interlocutores sociales, el sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores, tomando en consideración las declaraciones del Gobierno sobre las distintas cuestiones que entraña;
- aporte información sobre la iniciativa mencionada anteriormente destinada a detectar problemas relativos al funcionamiento del sistema de comités del personal de extinción de incendios y acerca de las medidas que se han adoptado a raíz de dicha iniciativa;
- celebre consultas con los interlocutores sociales a escala nacional sobre la opinión del Gobierno de que debe considerarse que los bomberos son policías y sobre en qué medida este punto de vista se ajusta a la aplicación del Convenio, y suministre información sobre el resultado de estas consultas;

- evalúe, en consulta con los interlocutores sociales, qué categorías de funcionarios penitenciarios puede considerarse que pertenecen a la policía, y por lo tanto están excluidas del derecho de sindicación, y cuáles puede considerarse que no pertenecen a la policía, y por lo tanto gozan del derecho de sindicación, y
- examine, en consulta con los interlocutores sociales, si los procedimientos de la Autoridad Nacional del Personal ofrecen un mecanismo rápido e imparcial de conciliación y arbitraje.

La Comisión instó al Gobierno a que elabore, en colaboración con los interlocutores sociales, un plan de acción sujeto a un calendario para aplicar estas recomendaciones e informe al respecto a la Comisión de Expertos antes de su próxima reunión en noviembre de 2018.

La representante gubernamental indicó que, en relación al sistema de relaciones entre trabajadores y empleadores, en virtud del artículo 12 de la Ley de Reforma de la Administración Pública, el Gobierno no podía tomar ninguna medida a fin de establecer un sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores a menos que el pueblo del Japón confiara en que ello era necesario. Dado que dicha confianza no se ha materializado en la actualidad, el Gobierno debe de ser cauteloso al respecto. El Gobierno, como empleador, se comprometió a participar en un esfuerzo continuo para mantener las condiciones de trabajo adecuadas de los empleados de la administración pública en el sistema actual. También indicó que el Gobierno mejorará el funcionamiento del sistema FDPC como alternativa al otorgamiento del derecho de sindicación.

MÉXICO (ratificación: 1950)

El Gobierno ha proporcionado por escrito las siguientes informaciones.

El Gobierno de México ha dado debido cumplimiento al Convenio núm. 87 y ha informado oportunamente de ello a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mediante las memorias de cumplimiento. Asimismo, ha respondido a las solicitudes de información del Comité de Libertad Sindical.

Parte 1. Libertades públicas y derechos sindicales

Respecto de los alegatos de la CSI e IndustriALL sobre violencia contra sindicalistas en el contexto de un conflicto colectivo en el sector de la educación en Oaxaca

El Gobierno de México lamenta y condena los hechos ocurridos, pero niega categóricamente que constituyan actos de violencia contra sindicalistas — y mucho menos — que signifiquen una violación al Convenio núm. 87 de la Organización Internacional del Trabajo.

Para respaldar nuestro posicionamiento, ponemos a la disposición de este Comité, los informes que — sobre el caso Nochixtlán — elaboraron una Comisión Especial del Senado de la República — como Poder Soberano y Autónomo al Gobierno de México —; y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos — Órgano Constitucional Autónomo —, los cuales se hicieron públicos el 31 de agosto de 2016 y el 17 de octubre de 2017, respectivamente.

Ambos documentos coinciden en que se trata de un conflicto de naturaleza sociopolítica y de uso excesivo de la fuerza, que ha sido reconocido y atendido por el Estado mexicano.

Expresamos nuestra preocupación por el hecho de que este tipo de casos, a pesar de no tener indicio alguno de estar relacionados con violaciones a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, sean utilizados con el fin de dar un matiz de gravedad por un supuesto incumplimiento al Convenio núm. 87.

Parte 2. Reforma en materia de justicia laboral

El presente apartado atiende lo señalado por la CEACR en su documento de observaciones al Gobierno de México, respecto de: i) la comunicación de la CSI, recibida el 1.º de septiembre de 2017, en la que señala que la reforma constitucional fue aprobada sin realizar consultas de algún tipo con las partes sociales; ii) la consulta tripartita del desarrollo legislativo para implementar la reforma constitucional; iii) evolución respecto a la legislación secundaria para aplicar la reforma constitucional, y iv) impacto de la reforma constitucional y de la creación del órgano descentralizado.

i) Consulta de la reforma constitucional. El Gobierno de México informa que la reforma constitucional fue presentada por el Presidente de la República como resultado del diagnóstico «Diálogos por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones»¹, elaborado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, uno de los centros de investigación de mayor prestigio en el país. Para su elaboración, se integraron nueve mesas de trabajo, incluida la laboral, y participaron más de 200 especialistas y 26 instituciones, a lo largo de catorce semanas, en las que se realizaron 123 sesiones.

La citada reforma constitucional fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Senadores; mientras que en la Cámara de Diputados fue aprobada con 377 votos a favor y sólo dos sufragios en contra, lo que representa una aprobación del 99,5 por ciento del total de la votación emitida.

ii) Consulta tripartita para el desarrollo legislativo de la reforma. Durante el presente año, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha tenido 91 reuniones con representantes de trabajadores, empleadores, académicos, barras y colegios de abogados, a fin de encontrar el consenso requerido para la aprobación de la reforma. Asimismo, las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, del Senado de la República acordaron el 27 de abril de 2018, la celebración de audiencias públicas para conocer las sugerencias, observaciones y propuestas de trabajadores, empleadores, académicos y organizaciones de la sociedad civil sobre el anteproyecto de dictamen de la legislación secundaria. Estas audiencias públicas serán realizadas en cuatro sedes regionales donde concurren los actores del sector laboral del país.

iii) Evolución respecto a la legislación secundaria. Durante el período transcurrido entre la aprobación de la reforma constitucional a la fecha, se han presentado en el Senado de la República cuatro iniciativas² de reforma a la legislación secundaria en materia de justicia laboral: la primera fue presentada el 7 de diciembre de 2017 por los Senadores Tereso Medina e Isaías González, del Partido Revolucionario Institucional; la segunda fue presentada el 14 de diciembre de 2017 por el Senador Luis Sánchez, del Partido de la Revolución Democrática; la tercera fue presentada el 22 de febrero de 2018, por la Senadora M. del Pilar Ortega, del Partido Acción Nacional; la cuarta fue presentada el 24 de abril de 2018 por el Senador Alejandro Encinas Rodríguez, sin partido.

Las iniciativas fueron turnadas a las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social, de Justicia y de Estudios Legislativos, Segunda, para continuar con el

proceso legislativo, en el que se realizarán las audiencias públicas antes mencionadas para su discusión y posterior aprobación.

En el orden local, nueve entidades federativas han modificado su Constitución para armonizarla con lo dispuesto por la Constitución Federal: i) Campeche; ii) Chiapas; iii) Estado de México; iv) Guanajuato; v) Hidalgo; vi) Morelos; vii) Nuevo León; viii) Quintana Roo, y ix) Sonora. Asimismo, dos entidades federativas han aprobado las leyes de creación de sus Centros de Conciliación: Chihuahua e Hidalgo.

iv) Impacto de la reforma constitucional y de la creación del Órgano Descentralizado. Se trata de una Reforma histórica en materia laboral, mediante la cual se transforma el sistema de impartición de justicia laboral vigente por más de cien años.

Respecto de la creación del Organismo Público Descentralizado para la conciliación de conflictos de jurisdicción federal y el registro nacional de organizaciones sindicales y contratos colectivos de trabajo, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha preparado diversas herramientas administrativas, organizacionales, tecnológicas y logísticas para su puesta en marcha.

Por su parte, para la creación de los Tribunales Laborales, el Poder Judicial de la Federación ha determinado la creación de la Unidad de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral y cuenta para tales efectos con un presupuesto de 324 millones de pesos. En el orden local, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores y Supremos de Justicia, acordó, en mayo de 2017, la instalación de una Comisión Laboral para dar seguimiento a los trabajos de implementación de la reforma.

Parte 3. Representatividad sindical y transparencia

El presente apartado atiende lo señalado por la CEACR en su documento de observaciones y en la solicitud directa al Gobierno de México, respecto de la comunicación de la CSI, recibida el 1.º de septiembre de 2017, en la que señala: i) un alto número de contratos de protección patronal y la complicidad de las autoridades laborales en el registro de dichos contratos, ii) medidas legislativas y prácticas para solucionar lo que la CSI denomina «fenómeno de los sindicatos de protección y contratos de protección», incluido en relación al registro de sindicatos, iii) publicación de registros y estatutos sindicales, y iv) aplicación del protocolo de inspección del trabajo sobre la libre contratación colectiva.

i) «Contratos de protección patronal». Reiteramos nuestra preocupación por el hecho de que se emitan observaciones con base en alegatos genéricos que no aluden a casos concretos, ni aportan elementos objetivos para presumir la existencia de una práctica «habitual» que menoscaba la libertad sindical y la negociación colectiva, mucho menos para presumir que existe complicidad del Gobierno para fomentarla.

El Gobierno de México ha informado de manera continua respecto a las acciones concretas que se han llevado a cabo para garantizar la representatividad sindical. Dentro de estas acciones se encuentra la reforma constitucional de 2017, recibida con satisfacción por la CEACR, y su futura implementación, los acuerdos emitidos por Conferencia Nacional de Secretarios del Trabajo (CONASETRA), la expedición

¹ Disponible para consulta en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf.

² Disponibles para consulta en los siguientes enlaces: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-12-07-1/as-sets/documentos/Inic_Justicia-Laboral_07122017.pdf.

http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2017-12-14-1/as-sets/documentos/Inic_PRD_Ley_Amaparo_y_Ley_Trab.pdf.
http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-02-22-1/as-sets/documentos/Inic_PAN_Justicia_Laboral.pdf.
http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/3/2018-04-25-1/as-sets/documentos/Ini_Encinas_LFT.pdf.

y aplicación del Protocolo del operativo sobre libre contratación colectiva, medidas que el Gobierno de México ha informado con toda oportunidad.

Es importante reconocer que, en los casos en que se han señalado situaciones concretas de presuntas violaciones relativas a la existencia de los denominados «Contratos de Protección», el Gobierno de México siempre ha proporcionado información de manera puntual y oportuna, llevando a cabo las investigaciones pertinentes y ofrecido la información que contribuya a procurar justicia laboral. Este tema, es objeto de análisis en el marco del Comité de Libertad Sindical, en específico en relación al caso núm. 2694.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical, en su 382.º informe de junio de 2017 (párrafos 128-130), decidió no proseguir con el examen del alegato sobre una extendida práctica de contratos colectivos de protección patronal. El Comité de Libertad Sindical decidió, por el contrario, avocarse exclusivamente al análisis de alegatos concretos relativos a sectores o sindicatos específicos y de situaciones concretas en que se alega la presunta existencia de contratos de protección.

- ii) Medidas legislativas y prácticas para solucionar el «fenómeno de los sindicatos de protección y contratos de protección». Con el propósito de detectar prácticas de simulación de contratos; así como verificar que los trabajadores conozcan del contrato colectivo en sus centros de trabajo, se implementa, desde 2016, el Protocolo de inspección laboral sobre libre contratación colectiva. El Protocolo permite que los inspectores de trabajo, verifiquen la publicidad del contrato colectivo y que la relación de trabajo se preste en los términos y condiciones pactadas.

En materia legislativa, debe destacarse que en virtud de la reforma constitucional en materia de justicia laboral se adicionó un párrafo a la fracción XVIII del artículo 123, apartado A, en virtud del cual se tutela la representación de los trabajadores.

Asimismo, se agregó una fracción XXII bis al citado artículo para garantizar los principios de representatividad de las organizaciones sindicales, y certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo. Mediante esta disposición se asegura que el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes sindicales.

- iii) Publicación de registros y estatutos sindicales. Como un avance, se informa que al 30 de abril del presente año se han publicado en el «Sistema de Consulta de Organizaciones Sindicales» la información de las 3 422 organizaciones sindicales (sindicatos, federaciones y confederaciones) registradas de competencia federal. A la fecha, el sistema ha reportado 254 512 consultas.

Respecto a los registros del ámbito local, se destaca que las Juntas de Conciliación y Arbitraje dan cumplimiento a sus obligaciones en materia de transparencia a través de los diversos mecanismos contemplados por el artículo 124, fracción V, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dichas obligaciones recaerán en el Organismo Público Descentralizado tras la aprobación y entrada en vigor de la legislación secundaria, observando lo dispuesto por la reforma constitucional respecto a que su actuación se regirá, entre otros, por los principios de transparencia y publicidad.

- iv) Aplicación del protocolo de inspección del trabajo sobre la libre contratación colectiva. Se informa que, desde la fecha en que el protocolo inició su vigencia, hasta el mes de abril del año 2018, se han practicado

196 inspecciones derivando 528 medidas técnicas, beneficiando a 68 285 trabajadores.

Parte 4. Disposiciones legislativas y medidas prácticas observadas por la CEACR

El presente apartado atiende lo señalado por la CEACR en su documento de observaciones al Gobierno de México, respecto de: i) pluralismo sindical y reelección de dirigentes sindicales; ii) medidas para modificar la fracción II del artículo 372 de la Ley Federal del Trabajo; iii) información sobre la participación de extranjeros en las directivas de sindicatos.

- i) En materia de Pluralismo Sindical en las dependencias del Estado y posibilidad de Reelección de Dirigentes Sindicales, el Gobierno de México informa que, de 2013 a la fecha, se han presentado al Congreso de la Unión, cinco iniciativas de reforma en materia de pluralismo sindical; y dos más relativas a la reelección de dirigentes sindicales en organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, sin que a la fecha hayan sido dictaminadas. No obstante, es necesario precisar que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, garantizando la autonomía sindical, ha otorgado invariablemente la toma de nota respectiva, cuando se hace de su conocimiento algún cambio de directiva.

- ii) En relación a la observación que propone modificar el artículo 372 de la Ley Federal del Trabajo, el Gobierno de México reitera, que la prohibición de que los extranjeros formen parte de la directiva de los sindicatos no se aplica en la práctica. Además, no se ha verificado ningún caso concreto en este sentido y no se conoce de queja o reclamo sobre este asunto. Al contrario, algunos estatutos sindicales reconocen expresamente la posibilidad de que los extranjeros participen en la directiva de los sindicatos.

Además, ante la Comisión, un representante gubernamental reafirmó el compromiso de México en el diálogo social y presentó los avances que se habían alcanzado en relación con las solicitudes de la Comisión de Expertos. En cuanto a los alegatos sobre violencia contra sindicalistas del sector educativo, en el contexto del conflicto ocurrido el 19 de junio de 2016 en el municipio de Asunción Nochixtlán, Oaxaca, el orador, al tiempo que lamentó y condenó los hechos ocurridos, negó categóricamente que éstos hubieran constituido actos de violencia contra sindicalistas y que significaran una violación del Convenio. Basándose en los informes elaborados por una Comisión Especial del Senado de la República y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales se hicieron públicos el 31 de agosto de 2016 y el 17 de octubre de 2017 respectivamente, y lamentando que este tipo de hechos fuesen utilizados para llamar la atención de la Comisión, subrayó que se trataba en realidad de un conflicto de naturaleza sociopolítica y no de un conflicto sindical, pues en ninguno de los dos informes señalados se advertía la existencia de una relación causal entre los hechos de violencia y una posible restricción a la libertad sindical, o el hecho de que las víctimas hubiesen estado afiliadas a algún sindicato. Acerca de la reforma constitucional del sistema de justicia laboral, el orador agradeció que, en su informe, la Comisión de Expertos hubiera reconocido la importancia de dicha reforma promulgada en febrero de 2017. Se trata de una transformación histórica, ya que establece un nuevo paradigma en la impartición de justicia laboral en México, construido mediante un amplio proceso de consultas. Como parte de su implementación, a nivel local se avanza de forma consistente en los estados de la República, muchos de los cuales ya han modificado sus Constituciones con miras a armonizarlas con lo dispuesto en la Constitución Federal, mientras que otros dos estados han aprobado las leyes de creación de sus centros de conciliación. Con

el objetivo de construir la legislación secundaria en materia de justicia laboral, el Senado analiza cuatro iniciativas presentadas por grupos parlamentarios de diversos signos ideológicos, prestándose particular atención a que dicha legislación secundaria se construyera de manera participativa e inclusiva, con los actores del sector laboral y las organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha iniciado la construcción de nueve herramientas para las implementaciones de los organismos públicos descentralizados federal y local. En el ámbito federal, un organismo tendrá la responsabilidad de ofrecer el servicio de conciliación al que acudirán trabajadores y empleadores como requisito previo al inicio de un juicio laboral, con el propósito de contar con la resolución de los conflictos de manera pronta. Asimismo, dicho organismo llevará a cabo el registro de organizaciones sindicales, contratos colectivos de trabajo y procedimientos administrativos relacionados a nivel nacional. El nuevo mandato constitucional fortalece también al Poder Judicial federal y a los tribunales superiores de justicia de los estados de la República, facultándolos para resolver los diferendos laborales colectivos e individuales, a través de la creación de tribunales laborales. Con la finalidad de contribuir al cumplimiento del mandato de la reforma constitucional, la Secretaría del Trabajo ha iniciado un proceso de diagnóstico de los archivos laborales, en cada una de las Juntas Federal y Locales de Conciliación y Arbitraje, en los 32 estados del país. Por su parte, el Poder Judicial de la Federación, con mira a crear los tribunales laborales, ha establecido la creación de la Unidad de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral. Para tales efectos, cuenta con un presupuesto de 324 millones de pesos para 2018. En el orden local, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores y Supremos de Justicia, acordó la instalación de una comisión laboral para dar seguimiento a los trabajos de implementación de la reforma.

En cuanto a las observaciones de la Confederación Sindical Internacional (CSI) de fecha 1.º de septiembre de 2017, según las cuales existe un alto número de contratos de protección patronal y que éstos proceden de la complicidad de las autoridades laborales en el registro de dichos contratos, el Gobierno de México reiteró su preocupación por el hecho de que se emitieran observaciones basadas en alegatos generales y no en casos concretos. Asimismo, destacó su compromiso con la justicia laboral, con base en la adopción de nuevas leyes y acciones concretas que buscan garantizar la representatividad sindical. El orador declaró que en los casos en que se han señalado situaciones concretas de presuntas violaciones relativas a la existencia de los denominados «Contratos de Protección», el Gobierno siempre ha actuado de manera cooperativa, llevando a cabo las investigaciones pertinentes y ofrecido información que contribuya a procurar justicia laboral. Recordando que los alegatos de la CSI se habían presentado en el marco del Comité de Libertad Sindical, en particular en relación con el caso núm. 2694, el orador reafirmó la voluntad del Gobierno de seguir informando al Comité, en lo relativo a alegatos de situaciones concretas. Además, el Gobierno proporcionaría información actualizada a la Comisión de Expertos, sobre la evolución legislativa para dar aplicación a la reforma constitucional, así como sobre las medidas prácticas que se realicen para garantizar la representatividad sindical y la libre contratación colectiva. En relación con las disposiciones en materia de transparencia sindical que derivan de la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012, se informó que, al 30 de abril de 2018, se habían publicado en el «Sistema de Consulta de Organizaciones Sindicales» el registro de 3 422 organizaciones sindicales, entre sindicatos, federaciones y confederaciones; además de reportar más de medio millón de consultas. Con el propósito de detectar prácticas de simulación de

contratos y de verificar que los trabajadores conozcan del contrato colectivo en sus centros de trabajo, se implementa, desde 2016, el Protocolo de inspección laboral sobre libre contratación colectiva. Este protocolo permite que los inspectores de trabajo verifiquen la publicidad del contrato colectivo y se cercioren de que los trabajadores conocen su contenido, así como de que la relación de trabajo se presta en los términos y condiciones establecidas por éste. Por lo que se refiere a la cuestión de la posibilidad de pluralismo sindical en la dependencias del Estado y la posibilidad de reelección de los dirigentes sindicales, se informó que, de 2013 a la fecha, se han presentado al Congreso de la Unión, cinco iniciativas de reforma en materia de pluralismo sindical, y dos más relativas a la reelección de dirigentes sindicales en organizaciones de trabajadores al servicio del Estado, de las cuales tres están siendo analizadas en el Congreso de la Unión. Respecto al último punto de las observaciones de la Comisión de Expertos, en el que se solicita al Gobierno que tome medidas para modificar el artículo 372 de la Ley Federal del Trabajo a fin de eliminar la prohibición de que los extranjeros formen parte de la directiva de los sindicatos, se recordó que esta prohibición no se aplica en la práctica, ya que la nacionalidad mexicana no es un requisito para el registro de las directivas sindicales. Además, no se ha verificado ningún caso concreto en este sentido y no se conocen quejas o reclamos al respecto. Por el contrario, algunos estatutos sindicales reconocen expresamente la posibilidad de que los extranjeros participen en la directiva de los sindicatos.

Los miembros trabajadores declararon que, dado el incumplimiento reiterado del Convenio por parte del Gobierno, la Comisión ha examinado el caso en tres ocasiones en los últimos años. En la discusión más reciente, la de 2016, la Comisión instó al Gobierno a que promulgase las reformas propuestas a la Constitución y la legislación laboral federal y que reforzase el diálogo social mediante la aprobación de legislación complementaria. Recordaron que sus críticas versaban principalmente sobre los sindicatos de contratos de protección — que son sindicatos dirigidos fundamentalmente por empleadores que han socavado el sistema de relaciones laborales de México. Esos sindicatos negocian «contratos de protección de los empleadores» sin contar con la participación de los trabajadores a los que se supone que representan y, sin ni tan siquiera ponerlos al corriente. En esos contratos se fijan salarios bajos y se «protege» a los empleadores de la presencia de sindicatos independientes en el lugar de trabajo. Desgraciadamente, esto ha privado a millones de trabajadores mexicanos de disponer de medios eficaces para defender sus derechos en el trabajo. Una vez que se ha formado uno de estos sindicatos, es extremadamente difícil que los trabajadores puedan constituir un sindicato independiente. Cuando los trabajadores intentan desvincularse de un sindicato de contratos de protección mediante una elección por «recuento», el empleador, el sindicato en cuestión y el Gobierno a menudo se ponen de acuerdo para intimidar a los trabajadores mediante dilaciones, amenazas verbales, violencia física y despidos. Esta situación persiste en la actualidad. Como la Comisión de Expertos ha observado, en febrero de 2017, el Gobierno promulgó reformas significativas de la Constitución. En esas reformas se abordaron algunas de las críticas formuladas por la OIT y el movimiento sindical mundial, lo que dejó cierto margen para la esperanza. Sin embargo, como la Comisión de Expertos ha indicado también, el Gobierno aún tiene que aprobar legislación secundaria. Lamentablemente, las propuestas que presentó el Gobierno vulneraban tanto la letra como el espíritu de la Constitución y el Convenio. Durante la mayor parte de 2017, el Gobierno trabajó a puerta cerrada con los líderes empresariales sobre las enmiendas a la legislación laboral, con la evidente intención de dar efecto a la reforma constitucional, sin consultar a

los dirigentes de sindicatos independientes durante este proceso. A principios de 2018, se desestimó un proyecto de ley en el Congreso, pero el Gobierno está tratando de que se apruebe la misma legislación en una sesión especial del Congreso, que va a celebrarse en junio de 2018. Si bien el Gobierno afirma que está llevando a cabo consultas, la única propuesta que se ha sometido a examen es el proyecto de ley rechazado por el Congreso, lo que pone en evidencia que el Gobierno se ha plegado a intereses consolidados, como los de las confederaciones de sindicatos de contratos de protección, cuyos dirigentes han presentado la legislación en cuestión ante el Senado. Al examinar los motivos de preocupación uno a uno, los miembros trabajadores se refirieron en primer lugar a las juntas de conciliación y arbitraje, que durante mucho tiempo han recibido críticas por su ineficacia, su sesgo político y la corrupción que reina en ellas. En la reforma constitucional se propuso abolir estas juntas y: i) transferir las funciones jurídicas de las juntas de conciliación y arbitraje al poder judicial, previendo un proceso de conciliación en centros de conciliación a escala federal y local «especializados e imparciales», antes de acudir a los tribunales, y ii) transferir las responsabilidades administrativas de las juntas de conciliación y arbitraje, como el registro de sindicatos, a la nueva entidad federal, descentralizada y autónoma, cuyo presidente sería elegido por el Senado. El actual proyecto de ley, que se ha presentado ante el Senado, propone crear: i) el nuevo Instituto Federal de Conciliación Laboral y Registro, y ii) un nuevo «Consejo Técnico», que tendría amplias competencias relativas al programa, el presupuesto y el personal. La autonomía del Instituto Federal podría poner fin al dominio de los sindicatos de contratos de protección sobre el proceso de registro de sindicatos, la negociación colectiva y los conflictos colectivos, pero el control tripartito propuesto mediante el Consejo Técnico incluiría a los mismos sindicatos de contratos de protección que han perpetuado los contratos de protección mediante las juntas de conciliación y arbitraje. Además, el Secretario del Trabajo ha declarado que los tribunales laborales independientes no iniciarán su actividad hasta que las juntas no hayan resuelto todos los casos pendientes. Hay millares de casos, que llevará años examinar. Así, los sindicatos independientes seguirán padeciendo el sistema corrupto actual y tendrán que esperar años antes de que se realice la promesa de una justicia laboral neutral. Esto merma los compromisos previos de una transición rápida hacia los nuevos mecanismos constitucionales en materia de justicia laboral. Otros motivos de preocupación se refieren a la propuesta contenida en el proyecto de ley de que un acuerdo entre en vigor automáticamente si el Instituto Federal no toma la decisión de registrar un convenio colectivo en un plazo de veinte días. Esto ofrecería a los empleadores un mecanismo de registro de convenios colectivos que no cumplen los nuevos requisitos legales. Permitirá que los empleadores sigan actuando en connivencia con los «sindicatos de protección» de su elección en lugar de entablar negociaciones de buena fe con sindicatos independientes.

El segundo problema que presenta el proyecto de ley tiene que ver con el denominado procedimiento de «recuento». El proyecto de ley prevé un extenso procedimiento administrativo que exige que los trabajadores presenten nuevos documentos incluso para obtener una fecha de celebración de las votaciones, lo cual les impide prácticamente reemplazar a los sindicatos no representativos por medio del voto. Esto complicaría innecesariamente el procedimiento, que, por otra parte, es el único medio del que disponen los trabajadores para constituir un sindicato independiente en los casos en que ya existe un sindicato ilegítimo, y permitiría que los sindicatos no democráticos sigan coartando la voluntad de los trabajadores. Por otra parte, puesto que el nuevo Instituto estará controlado por

los empleadores y los sindicatos de contratos de protección, los trabajadores, con fundadas razones, temen que los empleadores tomen represalias y los despidan. En tercer lugar, en México, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé que los sindicatos publiquen los certificados de registro y los estatutos, con lo cual los trabajadores y el público general pueden acceder a diversos datos sobre los sindicatos, como su estructura interna, su junta directiva y los convenios colectivos vigentes. Ello es indispensable para que los trabajadores puedan acceder a información sobre las organizaciones que supuestamente los representan, así como a los convenios que éstas puedan mantener con los empleadores. Se trata de una medida de transparencia fundamental para combatir los sindicatos de contratos de protección. El Gobierno ha informado que realizó progresos en este sentido y ha sostenido que la tasa de cumplimiento es del 85 por ciento. De ser cierto, ello constituiría un avance importante. Sin embargo, el proyecto de ley debilitará significativamente esas medidas de transparencia, en particular el requisito de publicar información sobre los certificados de registro y los convenios colectivos vigentes, y seguirá privando a la gran mayoría de los trabajadores mexicanos cubiertos por los convenios colectivos del derecho a obtener una copia de los mismos. En cuarto lugar, como consecuencia de la reforma constitucional, los trabajadores deben adoptar los convenios colectivos mediante votaciones secretas. Esta medida se introdujo para garantizar que los convenios no puedan firmarse sin el consentimiento o el conocimiento de los trabajadores afectados. Sin embargo, el proyecto de ley no exige que se efectúen inspecciones para comprobar que los trabajadores hayan adoptado el convenio colectivo por votación secreta. En cambio, establece con vaguedad que las organizaciones que supuestamente representan a los trabajadores deben demostrar que cuentan con el respaldo de los mismos, pero no define criterios concretos. La propuesta también confiere al Instituto amplias facultades discrecionales para decidir si existen pruebas o no. Estas disposiciones son especialmente preocupantes teniendo en cuenta que la legislación laboral vigente prevé la renovación automática de los convenios colectivos si ninguna de las partes plantea modificaciones. Esas normas se aplicarán igualmente a los contratos de protección, lo cual permitirá eludir los requisitos mínimos de representación. Sin embargo, los sindicatos de contratos de protección y las deficiencias de la legislación secundaria no son los únicos problemas. Como ha reiterado la Comisión de Expertos, la persistencia de la violencia antisindical suscita grandes inquietudes. Desde la última reunión de la Comisión de Expertos se han producido nuevos actos de violencia antisindical. En noviembre de 2017, los mineros se declararon en huelga para reivindicar su derecho a afiliarse a un sindicato legítimo y democrático. Docenas de policías armados ocuparon la mina. Un grupo armado atacó a los huelguistas y mató a dos activistas sindicales en las instalaciones. En enero de 2018, un activista sindical que viajaba para reunirse con los huelguistas fue golpeado y amenazado con otros actos de violencia si seguía reclamando un nuevo sindicato y un nuevo contrato; y fue asesinado a finales del mes. Por último, las enmiendas de 2012 a la Ley del Trabajo han ampliado considerablemente la práctica de la subcontratación, aunque la ley dispone que las empresas no pueden subcontratar a trabajadores que desempeñen funciones esenciales para la empresa. El Gobierno no ha hecho nada para poner fin a esas prácticas, a pesar de que son ilegales. La subcontratación es una táctica habitual para impedir que los trabajadores formen sindicatos o para desarticular sindicatos sustituyendo la mano de obra por trabajadores contratados. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que retire el proyecto de ley. Ante la inminencia de las elecciones generales, corresponderá al próximo Gobierno decidir esta

cuestión consultando a todas las partes interesadas y atendiendo a sus opiniones.

Los miembros empleadores declararon que este caso se había analizado ya en tres oportunidades, dos de las cuales fueron en 2015 y 2016. En esos momentos, se destacaron los progresos que se venían suscitando por parte del Gobierno, con la expectativa de que se aprobara una reforma constitucional. Dicha reforma se realizó y ha habido un cambio a través de ella. La Comisión de Aplicación de Normas está analizando el caso de México por el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), pero el Estado no ha ratificado el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Hay algunos aspectos de este caso que tienen conexión con la libertad de asociación y constitución de los sindicatos. Sin embargo, la Comisión de Aplicación de Normas, en referencia a la observación de la Comisión de Expertos, tiene que ser cuidadosa en la manera en que se trate el asunto y no dar orientaciones respecto a una norma que no ha sido ratificada. Asimismo, en relación con los artículos 2 y 3 del Convenio, disposiciones bastante generales, y sobre las cuales la Comisión de Expertos ha entrado en una serie de detalles que podría considerarse que van más allá del propio alcance de dichas disposiciones. El artículo 2 dispone que los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos, y el artículo 3 establece que las organizaciones de trabajadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y sus reglamentos administrativos, elegir libremente a sus representantes, organizar su administración y sus actividades, y formular su programa de acción. Ese es el marco en el que debe desarrollarse la discusión de este caso. En primer lugar, las organizaciones querellantes en el presente caso son de orden internacional, y no son las organizaciones de los trabajadores de México. Por eso, debe tenerse como referencia que la visión de la situación en el país puede ser más amplia, en comparación con la manera en que actúan los actores sociales internamente, concretamente las organizaciones sindicales. En relación con los temas de libertades públicas y derechos sindicales, los miembros empleadores rechazan cualquier acto que atente contra la vida humana. Sin embargo, en el marco de la OIT debe tenerse una conexión con la libertad sindical. En su respuesta, el Gobierno manifiesta que dos comisiones especiales han averiguado que los actos no tienen causa sindical, sino que obedecen a una naturaleza sociopolítica y de uso excesivo de la fuerza, lo que ha sido reconocido y atendido por el Estado. Siendo ello así, éste es un asunto que, si bien es deplorable desde el punto de vista de la vida humana, la Comisión de Aplicación de Normas no debe profundizarlo y analizarlo con mayor detalle, tampoco la Comisión de Expertos ni cualquier otro órgano de control de la Organización.

En segundo lugar, en cuanto a la conciliación, el arbitraje y la justicia laboral, la reforma constitucional establece que sería la rama del Poder Público correspondiente la que atendería una serie de elementos, por lo que la Comisión de Expertos ha tomado nota «con satisfacción» de su adopción y entrada en vigor. Al respecto, es importante recordar lo que es una nota de satisfacción, porque son bastante escasas y tienen mucha relevancia para la Organización. La Comisión de Expertos toma nota con satisfacción en el caso de aquellos gobiernos que han adoptado medidas, ya sea a través de la adopción de una nueva legislación o de una enmienda a la legislación existente, o han realizado cambios significativos en la política o en la práctica nacional. Asimismo, la Comisión de Expertos expresa su satisfacción cuando les indica a los gobiernos y a los interlocutores sociales que el asunto ya ha sido resuelto

y que puede servir de modelo o ejemplo a otros Estados. Dicha reforma da seguridades jurídicas por las razones siguientes: 1) la justicia laboral será impartida por órganos del Poder Judicial federal o local; 2) los procesos de conciliación serán más ágiles y eficaces; 3) la instancia federal de conciliación será un organismo descentralizado, y 4) se adoptará una nueva legislación en materia procesal y de los órganos descentralizados en el servicio de conciliación. Como lo ha señalado el representante gubernamental, esto es lo que se está desarrollando en México, donde el Congreso está considerando una serie de iniciativas legislativas. Sin duda, es bueno que haya consultas sobre todos estos cambios legislativos. En las últimas conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas sobre este caso, se solicitó que se estableciera un diálogo social amplio sobre la materia. Al respecto, el Gobierno ha informado de la decisión del Congreso de abrir la participación a cuatro foros regionales con una amplia participación, así como se ha informado que la reforma ya existente tuvo una amplia discusión. Los miembros empleadores, confiaron en que se seguiría haciendo estas reformas de una manera adecuada.

En tercer lugar, en lo que se refiere a la representatividad sindical y a los contratos de protección, los miembros empleadores indicaron que había que ser muy cuidadoso. Una cosa es constituir sindicatos que puedan ser considerados sindicatos de protección, es decir, que gocen de la prerrogativa de la negociación colectiva con exclusividad, y otra cosa son las negociaciones colectivas para la protección. No debe hacerse referencia a ese segundo tema, puesto que es típico del Convenio núm. 98 y no ha sido ratificado por el Estado mexicano. Asimismo, la Comisión de Expertos, en su momento, tomó nota con interés de una serie de propuestas, dada la modificación a la Ley Federal del Trabajo que se produjo en 2012. Al respecto, la Comisión de Expertos solicitó al Gobierno que indicara las razones por las cuales no había enviado información más detallada. Aunque el Gobierno no haya contestado, y convendría que lo hiciera en su segunda intervención, quizás el Gobierno no lo haga porque no ha ratificado el Convenio núm. 98. Los miembros empleadores subrayaron que había que ser muy cuidadoso en el enfoque e indicaron que no compartían lo que decía la Comisión de Expertos al tomar nota con preocupación de las observaciones de la CSI en relación con otros asuntos que se describen de manera general, y de los cuales sería interesante conocer más detalles, si es que hay más información que permita llegar a una conclusión diferente. Pero mientras, no debería dar lugar a una solicitud de información complementaria a ese respecto. En cuanto a la publicación y registro de las organizaciones sindicales, el Gobierno indica que hay un sistema de información nuevo, el cual proporciona las cifras, incluso detalladas, del número de sindicatos que hay en México. Asimismo, el Gobierno da una respuesta adecuada a una solicitud, que en su momento se había formulado y que se encuentra en el documento D.10. En relación con el pluralismo sindical y la reelección de dirigentes sindicales, la Comisión de Expertos se refiere a asuntos legislativos que podrían entenderse como disconformes con el Convenio. Sin embargo, se encuentra tanto en el comentario de la Comisión de Expertos como en la respuesta del Gobierno, que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, así como los usos y costumbres, han llevado a que no sean aplicables estas normas. Es algo similar a las normas obsoletas de la OIT y que no se han derogado. El año pasado se derogaron unas normas y este año otras. Sin embargo, el Grupo Cartier identificó cerca de 65 normas obsoletas que son vigentes, pero no aplicables. Entonces el concepto de la no aplicabilidad, que consideramos en esta Organización, también debería ser considerado para los Estados Miembros y es la respuesta que da el Gobierno. No se encontraría una vulneración a la libertad sindical si unas normas existentes no

se aplican, y lo reconocen los propios órganos del Poder Judicial del Estado mexicano. Además, esto es reconocido por el Gobierno, al informar que es la elección libre de representantes sindicales, concretamente extranjeros, en donde manifiesta que no hay ninguna reclamación ni tampoco ningún caso particular al respecto. Asimismo, el Gobierno manifiesta que hay sindicatos que reconocen en sus estatutos la posibilidad de tener representantes extranjeros. Al respecto, los miembros empleadores se preguntaron por qué preocuparse por cambiar una legislación que no es aplicable; si no es aplicable podemos estar seguros y tranquilos de que en México se permite la libertad ampliamente como la conciben las organizaciones como la CSI, la IndustriALL y la Comisión misma cuando analiza estos casos. Es por eso que estas solicitudes donde se piden el número y los cargos de los extranjeros que participen en sindicatos, podrían ser consideradas como excesivas porque ya el Gobierno ha manifestado que no hay ni un solo caso de reclamación. Probablemente, se pide para observadores internacionales, pero no tiene sentido en la práctica donde no hay esa dificultad. Los miembros empleadores estimaron que, en el análisis de este caso, habían encontrado puntos que se han superado y que hubieran merecido notarse con satisfacción. Manifestaron que la orientación dada por el Gobierno a su cambio legislativo era la correcta y había superado las expectativas que, en su momento, la Comisión tenía por preocupación desde mucho tiempo atrás, incluyendo, en el caso núm. 2694 del propio Comité de Libertad Sindical.

El miembro empleador de México agradeció la información proporcionada por el Gobierno en relación con los temas abordados por la Comisión de Expertos y, lamentando la falta de información objetiva proporcionada por los miembros trabajadores, señaló que en su país no existen acosos ni despidos, que hay más de 20 millones de trabajadores en la economía formal, que se tiene contratación colectiva, y aunque existen desafíos, se tiene paz social y laboral. La reforma ha sido considerada satisfactoria por la Comisión de Expertos y no ha generado ninguna oposición abierta a nivel nacional. En 2012, se llevó a cabo la reforma a la Ley Federal de Trabajo, y entre 2015 y 2017, la reforma constitucional. Las leyes reglamentarias están siendo discutidas ante el Senado, mediante varias iniciativas de ley presentadas por diversos actores con distintas corrientes de pensamiento. De acuerdo con el marco constitucional, se han realizado foros de discusión y consultas, y se ha acordado convocar a audiencias públicas, ejerciendo el diálogo social y cumpliendo con la exhortación que hizo la Comisión de Aplicación Normas en 2016. Asimismo, se han incluido aspectos complejos y de amplio alcance en relación con: la justicia laboral, la transparencia sindical y de contratación colectiva y la determinación del voto secreto en favor de los trabajadores. Los cambios en proceso requieren esfuerzos legislativos, de presupuesto e infraestructura, capacitación y formación. Respecto al registro de los sindicatos y contratos colectivos de trabajo, estos estarían a cargo de un organismo público descentralizado, encabezado por una persona propuesta por el Poder Ejecutivo y aprobada por el Senado, con lo que se alcanzaría plena autonomía. Del mismo modo, se crearían organismos de conciliación en las entidades federativas para la resolución eficaz de conflictos y en cumplimiento del Convenio. La sustitución de las juntas de conciliación y arbitraje por tribunales del Poder Judicial cumple una propuesta de la Comisión de Aplicación de Normas. La reforma constitucional estableció un año, que ya ha transcurrido, para expedir las leyes reglamentarias. Sin embargo, hay aspectos que entraron en vigor al día siguiente de la publicación de la misma, como la obligación de acreditar la representación de los trabajadores para celebrar contratos colectivos de trabajo, al igual que los establecidos en el artículo 123, fracción XXII *bis* de la Constitución. Dicho

precepto señala que los procedimientos y requisitos que establezca la ley para asegurar la libertad de negociación colectiva y los legítimos intereses de trabajadores y empleadores, deberán garantizar: *a)* los principios de representatividad de las organizaciones sindicales, y *b)* certeza en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo. Asimismo, que para la resolución de conflictos entre sindicatos, la solicitud de celebración de un contrato colectivo de trabajo y la elección de dirigentes, el voto de los trabajadores será personal, libre y secreto. El Poder Judicial y la reforma cumplirían con los presupuestos constitucionales establecidos. Esta situación debería ser un ejemplo para otros países, y aunque sería deseable que el proceso legislativo concluyese, en virtud de su complejidad, aún se encuentra en curso. Debe alentarse al Gobierno a que se cumpla lo que está pendiente, y reconocerse los logros. El caso debería reflejarse como de progreso en las conclusiones de esta Comisión.

Un miembro trabajador de México señaló la importancia de recordar el contexto en el que se discute la reforma laboral en México. Es preciso destacar que se han llevado a cabo dos reformas importantes: la reforma laboral de 2012 y la reforma constitucional que entró en vigor en 2017. Esta última es el resultado de una serie de consultas previas realizadas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, a solicitud expresa del Ejecutivo Federal, a expertos juristas, académicos y una muestra representativa de la sociedad civil; pero con la ausencia de participación e incluso de convocatoria de las organizaciones de trabajadores, razón por la cual no se tomaron en cuenta sus opciones. Como resultado de esta consulta, en abril de 2016, la Presidencia de la República envió al Congreso de la Unión la iniciativa de ley correspondiente conocida como «justicia cotidiana» que trae aparejados cambios sustantivos en la Constitución, especialmente en materia laboral. El orador recordó que, ya en su intervención de 2016 había expresado su rechazo a dichas reformas así como su preocupación respecto de distintos aspectos de las mismas, a saber: *a)* el traslado de la justicia laboral al Poder Judicial federal o local, perdiendo el equilibrio social brindado por el tripartismo; *b)* la implementación de la conciliación como instancia prejudicial obligatoria a través de centros de conciliación especializados autónomos, y *c)* la creación de un organismo descentralizado encargado de atender el registro de los contratos colectivos, de las organizaciones sindicales y de la función conciliatoria federal siendo el titular de dicho organismo designado por el Ejecutivo Federal. Como resultado final de esta serie de enmiendas, el 13 de octubre de 2016 se aprobó por unanimidad la reforma constitucional dando lugar a un giro sin precedentes en el derecho laboral mexicano. La reforma laboral propuesta más recientemente en México es consecuencia de dicha reforma constitucional. Es preciso estar atentos a las consultas anunciadas el 27 de abril de 2018 por el Senado. Las organizaciones sindicales y sus dirigencias tienen la tarea de transitar de manera responsable e informada hacia el nuevo modelo de justicia laboral para dar a sus representantes una verdadera certeza jurídica en la defensa de sus derechos. Para terminar, el orador instó al Gobierno a ofrecer todas las garantías para que la Ley Federal del Trabajo sea fruto de la concertación y del diálogo entre los actores del tripartismo.

Otro miembro trabajador de México recordó que el 24 de febrero de 2017 entró en vigor la reforma del artículo 123 de la Constitución. Con esta reforma se atienden diversas recomendaciones: la justicia laboral deja de estar en manos del Poder Ejecutivo y se traslada al Poder Judicial, desapareciendo las juntas de conciliación y arbitraje y creándose los tribunales laborales; se implanta la conciliación obligatoria antes de acudir a los tribunales laborales y se crea un organismo descentralizado a nivel federal, encargado de la función conciliadora, del registro de todos

los contratos colectivos de trabajo y de las organizaciones sindicales, así como de todos los procesos administrativos relacionados. El orador manifestó no obstante, su preocupación respecto del retraso que está sufriendo la reforma de la ley reglamentaria de dicho artículo 123 cuya fecha límite era el 24 de febrero de 2018. El plazo por tanto ha vencido sin que el Gobierno le haya dado la atención debida, dejando con ello una gran incertidumbre para la justicia laboral y un desconocimiento sobre la situación existente. En abril de 2018, el Senado ha lanzado un acuerdo convocando a los sectores sociales, pero fuera de plazo. Es preocupante que el Gobierno no haya adoptado las medidas necesarias para iniciar el proceso de adecuaciones legislativas. Por último, el orador solicitó al nuevo Gobierno que surgiese del voto democrático y popular, que adoptase las medidas necesarias para la adecuación de la legislación laboral a los principios establecidos en el Convenio, y que diese cumplimiento a las observaciones de la Comisión de Expertos con miras a eliminar las prácticas indebidas que afectan a los trabajadores mexicanos y para poner fin a la persecución de dirigentes sindicalistas y a la muerte de trabajadores.

Un **tercer miembro trabajador de México** indicó que a casi treinta años de la aplicación de las políticas neoliberales por los organismos financieros del Fondo Monetario Internacional (FMI), del Banco Mundial (BM) y de la Comisión Trilateral, se han precarizado las condiciones laborales de los trabajadores en todo el mundo, y México no es la excepción. Denunció el abuso de la subcontratación, la cual vulnera no sólo la aplicación del Convenio, sino también la Constitución mexicana y los derechos humanos, toda vez que se niega el derecho a la sindicación, a la contratación colectiva y el derecho de huelga. La Constitución nacional expresa que los mexicanos tienen derecho a la salud, a la alimentación nutritiva, a la vivienda, a la cultura, al deporte, a la educación y al trabajo socialmente útil. La figura de la subcontratación trasgrede tales derechos. Existen empresarios nacionalistas de las micros, pequeñas y medianas empresas, que cumplen con todas las obligaciones en materia de prestaciones laborales y seguridad social, pero existen otros que eluden las mismas. El abuso de esta figura genera problemas sociales que se agravarán en un futuro cercano, especialmente en materia de pensiones, ya que al no pagar la seguridad social, las futuras generaciones no tendrán derecho a la vivienda, a la salud y a una pensión digna. La subcontratación también provoca que la maquinaria sea puesta a nombre de otra empresa para evitar que en caso de un conflicto laboral los trabajadores queden indefensos para cobrar sus indemnizaciones legales.

La **miembro gubernamental del Paraguay**, hablando en nombre de una amplia mayoría de los Estados de América Latina y el Caribe, agradeció las informaciones aportadas por el Gobierno en los últimos años respecto de las acciones y medidas adoptadas para atender las observaciones de la Comisión de Expertos. Al respecto, en 2016, la Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de la aprobación y entrada en vigor de la reforma constitucional, que buscaba, entre otras medidas, que la justicia laboral fuese impartida por órganos del Poder Judicial que no dependen del Poder Ejecutivo. También tenía por objetivo fortalecer la instancia conciliatoria y la creación de un organismo autónomo que se ocupase a nivel nacional del registro de contratos colectivos y de sindicatos. De igual forma, el Gobierno informa sobre los procesos de consulta y mesas de diálogo que se llevan a cabo con miras a desarrollar las adecuaciones legislativas para dar pleno efecto a la reforma constitucional, en especial el acuerdo del Senado para la celebración de audiencias públicas para conocer las sugerencias, observaciones y propuestas de los trabajadores, empleadores, académicos y organizaciones de la so-

ciudad civil sobre el anteproyecto de dictamen de la legislación secundaria. Teniendo en cuenta la buena voluntad expresada y los resultados alcanzados, la oradora deseó éxito al Gobierno en el ambicioso proceso de reformas y en la histórica transformación de la administración de la justicia social.

El **miembro gubernamental de Panamá** se adhirió a la declaración de la miembro gubernamental del Paraguay y manifestó que valoraba los esfuerzos y el interés del Gobierno de aportar constantemente información actualizada sobre el cumplimiento del Convenio. Debe destacarse lo relativo a la judicialización de los procesos laborales que se ventilan en instancias del Poder Ejecutivo en dicho país. Asimismo, las consideraciones de la Comisión de Expertos son relevantes, pues ponderan positivamente los avances en materia de justicia laboral que ha sostenido el Gobierno y que van de acuerdo con lo que la OIT promueve. La transformación se ha desarrollado, tomando en cuenta a los actores tripartitos del país, mostrando así el Gobierno la vigencia del diálogo social como herramienta indispensable para la libertad sindical y en la búsqueda de la justicia social. Finalmente, reafirmó su apoyo al Gobierno en el proceso de mejora continua que ha estado implementando y subrayó la importancia del tripartismo en la OIT para la consecución del bien común.

Un **observador en representación de la CSI** declaró que, en febrero de 2017, se publicó un decreto introduciendo reformas al artículo 123 de la Constitución en materia de justicia laboral, siendo la más importante en cien años de vigencia de la Constitución. En 2016, la Comisión ofreció asistencia técnica al Gobierno y le solicitó que entablara el diálogo social en la preparación de la legislación secundaria. Sin embargo, el Gobierno fue omiso en promover dicho diálogo y en solicitar asistencia técnica. En consecuencia, senadores miembros de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y de la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) promovieron una iniciativa de reforma, considerada inconstitucional, y que derogaría el derecho social laboral mexicano, ya que éste no reglamenta todos los temas previstos en la reforma constitucional. Dicha iniciativa plantea la restitución del falso tripartismo de las juntas de conciliación y arbitraje, y el otorgamiento de facultades jurisdiccionales a órganos administrativos descentralizados, como conocer asuntos relativos al derecho de huelga, que sólo deberían corresponder a los órganos jurisdiccionales de conformidad con el artículo 123, fracción XX de la Constitución. Además, la Cámara de Senadores ha emitido un proyecto de dictamen de decreto que convalidaría dicha iniciativa. La semana pasada, dicha Cámara convocó a supuestos actores sociales para que opinasen exclusivamente sobre ese dictamen. De este modo, se ha omitido considerar otras iniciativas promovidas por otros senadores para la congruente reglamentación de la reforma constitucional. Para alcanzar la justicia y paz sociales, debe reponerse el viciado proceso legislativo sobre las reformas secundarias que está siguiendo el Gobierno.

El **miembro gubernamental de Honduras** valoró positivamente las acciones y medidas adoptadas por el Gobierno en materia de justicia laboral desde febrero de 2017, como parte del proceso de reformas que realiza actualmente. Por otra parte, mostró su preocupación respecto a los casos que, a pesar de no evidenciar violaciones al Convenio, pretenden ser posicionados como actos de violencia contra sindicalistas. Por último, exhortó al Gobierno a seguir impulsando nuevos mecanismos interinstitucionales de diálogo, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio y a favor de los derechos fundamentales de los trabajadores para garantizar el respeto a la libertad sindical en el país.

La **miembro trabajadora de Alemania** declaró que los progresos invocados por el Gobierno en la aplicación del Convenio sólo son progresos sobre el papel y que en la

práctica pocas cosas han cambiado. La constitución de sindicatos independientes y sus labores se ven alarmantemente obstaculizadas por una combinación fatal de: i) un procedimiento de registro arbitrario; ii) la prevalencia de los contratos de protección, y iii) la no publicación tanto del registro de sindicatos como de los acuerdos concluidos. Las juntas de conciliación y arbitraje, que siguen siendo las autoridades competentes a nivel federal y estatal, no son independientes ni imparciales, tal y como lo demuestra su composición, y siempre encuentran nuevas formas de obstaculizar el registro y la labor de los sindicatos independientes. Los contratos de protección se negocian sin el conocimiento de los trabajadores, en algunos casos ha ocurrido en empresas alemanas, incluso antes de que se haya construido una fábrica o de que una empresa haya iniciado sus actividades. Si una empresa ya está en manos de un llamado sindicato de protección o si existe un contrato de protección, es muy posible que las juntas de conciliación y arbitraje rechacen las solicitudes de los sindicatos independientes. Es prácticamente imposible hacer cumplir un convenio colectivo contra un «sindicato de protección». El proceso se ve ensombrecido por la falta de transparencia, los obstáculos burocráticos, los despidos, las amenazas, la intimidación y la violencia. Para demostrar que se ha progresado en el cumplimiento del Convenio, ya no basta con que el Gobierno mencione los largos procesos de reforma, las discusiones entre las diversas partes interesadas y la legislación secundaria que aún no ha entrado en vigor y que tiene por objeto contrarrestar las exigencias fundamentales de la reforma constitucional. Por lo tanto, la oradora pidió al Gobierno que aplique plenamente las conclusiones de los órganos de control de la OIT y para ello: i) demuestre, mediante acciones concretas, cómo garantiza el registro rápido e independiente de los sindicatos; ii) presente pruebas de la publicación de convenios colectivos, registros, reconocimientos y otros estatutos sindicales; iii) explique detalladamente las medidas específicas adoptadas para abordar todos los problemas que se plantean en relación con los contratos de protección (y no sólo las medidas sobre el papel), y iv) considere una obligación legal para los empleadores el dar a conocer el convenio colectivo aplicable en el trabajo.

El miembro gubernamental de Argelia indicó su apoyo a los esfuerzos del Gobierno para reformar la justicia laboral, reforzar el órgano de conciliación y promover el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Se han tomado todas las medidas necesarias para respetar los derechos fundamentales, incluidos el derecho a la libertad de expresión y el derecho de asociación así como las garantías procesales, al tiempo que se han reforzado las prerrogativas del sistema de la inspección del trabajo. No hay pruebas de que se haya violado la libertad sindical. Acogió con agrado los avances registrados en el refuerzo de los instrumentos nacionales existentes para dar pleno efecto a la reforma constitucional y pidió a la Comisión que tenga en cuenta los progresos realizados.

La miembro trabajadora de los Estados Unidos señaló que las juntas de conciliación y arbitraje obstaculizan la libertad sindical de los trabajadores. Un ejemplo es la huelga del sindicato independiente de mineros, iniciada en 2008, sobre la legalidad, en relación con la cual la Junta de Conciliación y Arbitraje federal nunca se ha pronunciado. En 2013, un sindicato de empresa dirigido por el propietario de la mina solicitó derechos de negociación colectiva y ocupó la mina en un esfuerzo por poner fin a la huelga. En lugar de proteger la huelga, la Junta de Conciliación y Arbitraje aceptó la solicitud ilegal del sindicato, y permitió la celebración de elecciones en 2017, con motivo de las cuales tanto el empleador y el sindicato presentaron a la Junta de Conciliación y Arbitraje listas idénticas de votantes habilitados. En las listas no sólo figuraban mineros contratados por la empresa para que votaran a su favor,

sino también trabajadores que no estaban habilitados para votar (incluidos mineros jubilados, aquéllos que habían recibido una indemnización por despido, e incluso mineros que habían fallecido). A pesar de estas irregularidades (la connivencia entre el sindicato de empresa y el empleador, como muestran las listas idénticas, y la incapacidad para demostrar quién era un trabajador activo habilitado para votar), la Junta de Conciliación y Arbitraje permitió las elecciones, en las cuales salió victorioso el sindicato de empresa. Sin embargo, en enero de 2018, un tribunal revirtió las elecciones y obligó al sindicato de empresa a retirar su reclamación de derechos de negociación colectiva, ofreciendo en última instancia cierta protección a la huelga legal del sindicato independiente. Este ejemplo pone de relieve los problemas que plantean las juntas de conciliación y arbitraje: i) no son imparciales y en realidad tienen prejuicios hacia los sindicatos independientes, y ii) tienen vínculos estrechos con la protección tanto de los sindicatos como de los empleadores. En el momento en el que la Junta de Conciliación y Arbitraje federal decidió permitir las segundas elecciones, el secretario de la Junta para temas colectivos era una persona que anteriormente había sido empleado como abogado de la empresa, y que en aquel momento ocupaba ese cargo nuevamente. Además, los trabajadores deben esperar años para recibir protección en lo que respecta a los derechos de libertad sindical. Tal como se prometió en la reforma constitucional, las juntas de conciliación y arbitraje deben ser sustituidas por un sistema de justicia laboral que sea totalmente independiente de la rama ejecutiva y permita a los trabajadores plena libertad sindical. Esos cambios deben tener lugar antes de que vuelva a negociarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) u otros tratados de libre comercio, o incluso de que México pueda cumplir el Convenio.

El miembro Gubernamental del Uruguay apoyó la declaración de la miembro gubernamental del Paraguay y destacó, dentro de las medidas adoptadas por el Gobierno, la reforma procesal laboral de 2012, así como la promoción de una reforma procesal. La implementación completa de leyes de este tipo requiere tiempo, exigiendo generalmente diversas adaptaciones hasta alcanzar los objetivos previstos. La reforma laboral ha permitido la reducción en más de un 60 por ciento de la duración habitual de los juicios laborales, lo que constituye un claro beneficio para el justiciable, quien accede a una justicia más rápida y eficiente. No obstante, aún perduran pequeños aspectos de la reforma que será necesario ajustar. Resulta razonable que se requiera de un plazo adecuado para su plena adaptación e instrumentación. En ese sentido, y teniendo en cuenta la experiencia adquirida por el Uruguay al respecto, el orador ofreció cooperación técnica al Gobierno y lo estimuló a seguir en el camino del diálogo social.

Un miembro trabajador de Colombia reprochó a México las violaciones a la libertad sindical, especialmente las que se derivan de la existencia de los contratos de protección patronal. Todos los órganos de control de la OIT coinciden en señalar la violación de derechos que implican los contratos de protección patronal. La gravedad y reincidencia de dichas violaciones requieren medidas drásticas por parte de la OIT. La reforma legal de 2012 y la constitucional de 2017 en lugar de eliminar la figura que en sí misma desnaturaliza a las organizaciones sindicales y los fines de la negociación, reforman el registro, la publicación, las votaciones u otras disposiciones. Así, cinco años después de la reforma legal y quince meses después de la reforma constitucional, las juntas de conciliación y arbitraje siguen registrando sindicatos y contratos de protección patronal. El Gobierno debe acatar las recomendaciones y observaciones de los órganos de control de la OIT en relación con los sindicatos de protección y los contratos de protección

patronal, y erradicar la posibilidad de estas figuras mediante leyes que cursen consultas reales y efectivas con las organizaciones representativas de trabajadores, y mediante un control efectivo de las autoridades que impida que sindicatos no democráticos y negociaciones simuladas sigan siendo utilizados.

Otro miembro trabajador de Colombia destacó que todos los hechos que coartan la libertad sindical, sobre todo en lo relativo al Convenio, son absolutamente inaceptables. Para el desarrollo de un país es indispensable tener un sindicalismo libre de toda clase de presiones. Por ello, solicitó a la tripartita de México información más detallada sobre los contratos de protección. Asimismo, urgió al Gobierno para que junto con las organizaciones sindicales y los empresarios concertase la Ley Federal del Trabajo a fin de evitar manipulaciones en detrimento del Convenio.

El miembro gubernamental del Brasil saludó los logros del Gobierno reconocidos en el informe de la Comisión de Expertos en relación con la modernización de la administración de la justicia laboral, así como el apoyo a la reforma constitucional recibido por las Cámaras de Diputados y de Senadores. Destacó igualmente las medidas legislativas y prácticas llevadas a cabo para solucionar el «fenómeno de los sindicatos de protección y contratos de protección» así como los ambiciosos procesos de consulta y mesas de diálogo llevados a cabo por el Gobierno para dar pleno efecto a la reforma constitucional por medio de la legislación secundaria. Con relación a los temas de representatividad sindical y transparencia, señaló que se emiten observaciones en base a alegatos genéricos que no aluden a casos concretos y que no se podía admitir que los órganos de control hicieran comentarios sin elementos objetivos. Asimismo, México no ha ratificado el Convenio núm. 98. Por ello, no se puede permitir que se examinen en la Comisión comentarios sobre México con arreglo a dicho Convenio. Las discusiones de esta Comisión deben ceñirse a los términos técnicos de la aplicación del Convenio pertinente. Para concluir, el orador alentó al Gobierno a seguir avanzando en sus propósitos de reforma laboral, en línea con sus compromisos internacionales.

El miembro trabajador de la Argentina señaló que en varias ocasiones el Gobierno de México había presentado ante esta Comisión informaciones sobre avances que no se concretizaron en la práctica. La vigencia de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado constituye un ejemplo de estas prácticas dilatorias. La Ley fue adoptada en 1963 y, cinco años después, la Comisión de Expertos tomó nota de que el Gobierno estaba reconsiderando los aspectos de la ley contrarios al Convenio. Cincuenta años pasaron y dichos aspectos de la Ley siguen vigentes. El Gobierno ha señalado que las disposiciones en cuestión no son aplicables porque han sido observadas por la Suprema Corte de Justicia. Sin embargo, los pronunciamientos de la Corte no implican la derogación de los artículos de la ley contrarios al Convenio y los trabajadores siguen presentando demandas al respecto. Esta situación constituye un ejemplo claro de una violación persistente del Convenio. Las violaciones a la libertad sindical también afectan a los trabajadores de la educación que luchan contra la «reforma educativa» que restringe la libertad de asociación y de negociación. Los que protestan contra la reforma son objeto de represión, tal como sucedió en junio de 2016 en el estado de Oaxaca. La represión se saldó con la muerte de diez personas, 30 detenidos y 100 heridos, hechos que aún permanecen impunes, al igual que la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa. El Gobierno debe implementar acciones concretas que ajusten la legislación y la práctica nacionales al Convenio. Además, la Comisión debe instar al Gobierno a cesar con las prácticas violatorias de la libertad sindical que tienen lugar desde hace décadas.

El miembro trabajador del Paraguay señaló que algunas de las recomendaciones de la Comisión de Expertos han sido tomadas en cuenta por el Gobierno y otras no. México ha realizado reformas constitucionales en materia laboral, en virtud de las cuales desaparecen las juntas de conciliación y arbitraje y se crean los tribunales laborales. No obstante, el plazo para reformar la ley que reglamenta dichos organismos y tribunales ha vencido y el Congreso mexicano tiene suspendido el proceso de reforma para convocar consultas con los sectores. El proceso se encuentra fuera de los términos constitucionales. El orador recordó que las reformas deben garantizar la representatividad de las organizaciones sindicales y la transparencia en la firma, registro y depósito de los contratos colectivos de trabajo para asegurar que correspondan a organizaciones que realmente representen los intereses y derechos de los trabajadores. Se necesitan mecanismos que privilegien la práctica de la vida sindical y el derecho de huelga. Por ello el orador recomendó al Gobierno y al Congreso mexicanos adoptar, a través del diálogo con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, las medidas necesarias para adecuar la legislación a los principios establecidos en el Convenio.

La miembro trabajadora del Canadá lamentó el extendido uso de convenios colectivos ilegítimos suscritos entre un empleador y un sindicato dominado por un empleador, con el beneplácito de las autoridades gubernamentales. Los trabajadores que tratan de organizar sindicatos independientes y democráticos fueron acosados, amenazados y asesinados. En noviembre de 2017, los Sres. Víctor y Marcelino Shaunitla Peña fueron asesinados cuando participaban en un paro laboral en una mina de oro, al negarse a afiliarse a un sindicato que la empresa les había impuesto. Esto contribuyó a esclarecer el corrupto y antidemocrático sistema de relaciones laborales de los contratos de protección de México. En enero de 2018, el Sr. Quintín Salgado fue asesinado tras haber sido amenazado si seguía promoviendo un cambio de sindicatos. No hay investigaciones de esos asesinatos. También en enero de 2018, tras recibir amenazas del sindicato corporativo, al minero Sr. Eli Manuel Robelleto, le incendiaron su casa. Pocos días después, otra trabajadora, la Sra. Mónica López, fue golpeada, dejándola inconsciente. No se llevaron a cabo investigaciones. La oradora recordó que los derechos de las organizaciones de trabajadores sólo pueden ejercerse en un clima libre de violencia, siendo responsabilidad de los gobiernos garantizar que se respete este principio. La libre elección de trabajadores de constituir organizaciones y afiliarse a las mismas es tan fundamental para la libertad sindical en su conjunto, que no puede verse comprometida por retrasos y reformas simuladas. Hizo un llamamiento al Gobierno para que reformara y aplicara el Estado de derecho, a efectos de proteger las demandas de los trabajadores de sindicatos democráticos, mejores salarios y condiciones laborales, y salud y seguridad en el trabajo. México tiene la obligación de cambiar su legislación y su práctica, con el fin de restaurar los derechos de los trabajadores, en cumplimiento del Convenio, antes de que se pueda suscribir un acuerdo de libre comercio.

Un observador representando a la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) declaró que los contratos de protección suponen el mayor de los obstáculos a la libertad sindical en México. La Comisión de la Conferencia, la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical han instado al Gobierno a que elimine efectivamente el sistema de contratos de protección pero no se ha producido ningún cambio real. Ese sistema priva a los trabajadores de todo derecho a condiciones de trabajo seguras, inspecciones del trabajo, indemnizaciones o seguridad social y está ideado para desmantelar un sindicalismo auténtico y democrático. Lamentablemente, se ha

instaurado en el sector del transporte por carretera y el sector portuario. La reforma constitucional exige la promulgación de una legislación secundaria. No obstante, la legislación propuesta menoscaba el espíritu de esta reforma y contiene numerosas disposiciones que afectarían a los trabajadores negativamente, entre ellas la enmienda del artículo 388 de la Ley Federal del Trabajo. Los sindicatos que representan a los trabajadores del sector de la aviación se han sentido frustrados por sindicatos de protección que han sostenido representar a todos los trabajadores y que pretenden negociar un convenio único. La enmienda propuesta al artículo 388 exacerbaría ese problema al prohibir a los sindicatos profesionales negociar por separado convenios con un empleador común. Eso es incompatible con la obligación de promover la negociación colectiva libre y voluntaria. Los órganos de control de la OIT han dejado claro que con el fin de satisfacer la pluralidad sindical en los casos en que existe una política de convenio único, los sindicatos minoritarios o profesionales deberían como mínimo ser capaces de concertar convenios colectivos en representación de sus afiliados. Tal principio adquiere particular importancia en México debido a la incidencia de los contratos de protección. El orador instó al Gobierno a retirar la legislación secundaria propuesta para poner su legislación del trabajo en conformidad con el Convenio.

Una observadora representando a IndustriALL Global Union indicó que los contratos de protección vienen siendo desde hace mucho tiempo una parte vital de la política y la economía del Estado. Este modelo se ha extendido hasta abarcar todos los sectores de actividad: garantiza los costos laborales más bajos e impide cualquier negociación con los trabajadores. Tras la privatización de los sectores de la energía y del gas, los contratos de concesión y de exploración contienen cláusulas que mencionan el sindicato escogido, privando así a los trabajadores de cualquier elección. A pesar de las promesas en la escena internacional, el Gobierno mexicano no ha hecho nada por erradicar estos contratos de protección. El anuncio de nuevas inversiones, ya sea en el sector del automóvil, energía, electrónica o textil, viene con una «cereza en el pastel», un contrato de protección ya firmado con los sindicatos cómplices, mucho antes de que se construya la planta y aparezca cualquier trabajador. La pasada semana unas 50 trabajadoras del sector textil fueron despedidas por defender sus derechos: la dirección dijo que no habría ningún otro sindicato que el que ya estaba instaurado en la planta. Sólo los sindicatos oficiales de las empresas pueden obtener un convenio colectivo: una petición de elecciones sindicales por el sindicato Mineros, afiliado a IndustriALL, lleva seis años bloqueada por las autoridades públicas, la empresa y el sindicato del contrato de protección. E incluso cuando ganó las elecciones en un yacimiento minero en abril de 2016, la empresa y el sindicato del contrato de protección se negaron a obedecer la resolución oficial publicada y siguieron ocupando los locales del sindicato. La oradora concluyó que el Gobierno tiene la obligación de respetar los derechos de los trabajadores mexicanos y de aplicar la libertad sindical.

Un observador, hablando en nombre de la Confederación de Trabajadores y Trabajadoras de las Universidades de las Américas (CONTUA), declaró que hay persistentes y graves prácticas del Gobierno que contravienen el Convenio. Desde 2015, la Comisión ha pedido al Gobierno solucionar el fenómeno de los sindicatos de protección e incluir en las discusiones sobre ese mismo a los actores sociales. En 2017, la Comisión pidió nuevamente al Gobierno realizar las consultas con los interlocutores sociales, pues existe una grave preocupación por la opacidad en las medidas implementadas. Hoy de nuevo, el Gobierno debe brindar explicaciones a esta Comisión por la omisión reiterada de realizar consultas tripartitas auténticas, institucio-

nalizadas y permanentes en el marco del proceso de transición con motivo de la reforma constitucional en materia de justicia laboral, lo que contraviene al Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Tal obligación es responsabilidad del Gobierno y no podrá alegar su derecho interno para justificar su incumplimiento a las disposiciones del Convenio. En el mismo sentido, no podrá alegar consulta alguna para al establecimiento de un supuesto diálogo social con las organizaciones de trabajadores más representativas, por la habitual, persistente y reiterada práctica sindical corporativa y antidemocrática contraria a los intereses de los trabajadores, por lo que una consulta en ese sentido no refleja la realidad laboral mexicana. Según la *Gaceta Oficial* del Senado, las audiencias públicas debían realizarse en los meses de mayo y junio de 2018, pero en la realidad no se contempla la realización de las audiencias públicas en las cuatro sedes regionales. Dichas audiencias versarían respecto de la iniciativa presentada por el Gobierno el 7 de diciembre de 2017, por conducto de la CTM y la CROC, sin referirse a otras tres iniciativas de ley que también fueron presentadas, sin que hasta hoy se haya realizado una convocatoria oficial. Prueba de las prácticas de simulación del Estado es el caso de la solicitud realizada por el presidente del colegio de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT) y secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM), quien en mayo de 2018 solicitó al Senado el lugar, la fecha y la hora para la celebración de una audiencia pública sobre el anteproyecto de dictamen en materia de Justicia Laboral, sin que hasta el momento haya recibido respuesta. La iniciativa revivirá el falso tripartismo, ya que se propone la creación del Instituto federal de conciliación y registro laborales, en donde la integración del órgano de gobierno será de doce miembros en los siguientes términos: cuatro integrantes del Gobierno, cuatro del sector obrero y cuatro del sector patronal, reiterándose un control corporativo total, ya que el mecanismo antes dicho establece que cuatro de los 12 integrantes serán de las organizaciones nacionales de trabajadores, pero únicamente de aquellas «más representativas», es decir hay un persistente fortalecimiento por parte del Gobierno mexicano hacia el sindicalismo proteccionista y antidemocrático, privilegiando esos sectores y excluyendo otras representaciones, lo que es contrario a los principios fundamentales de la OIT y particularmente al Convenio. Tal persistencia enarbola un régimen contrario al bienestar de los trabajadores mexicanos, propiciando, con el respaldo de la ley, prácticas violatorias a la libertad sindical. Finalmente, urgió la inmediata ratificación del Convenio núm. 98.

El representante gubernamental destacó que muchas intervenciones se centraron en el proceso de la reforma laboral. Si bien es cierto que la parte constitucional que ya está aprobada implica responsabilidades para distintos actores, entre ellos el Gobierno Federal y los gobiernos estatales, también lo es el hecho de que la implementación de la ley secundaria requerirá la adopción de instrumentos que permitan, tanto al Poder Judicial (en la parte relativa a la justicia laboral), como al órgano descentralizado y los centros de conciliación, llevar a cabo sus funciones. Dicho proceso se está analizando en el Senado, a través de cuatro iniciativas, las cuales no han sido rechazadas a nivel parlamentario. La decisión del Senado, a partir de la petición de muchos grupos en México, fue abrir la consulta, no solamente al trabajo en las comisiones legislativas, sino convocar a foros de consulta. Los términos de la convocatoria son una decisión del Senado. Sin embargo, el Gobierno está comprometido con insistir en que se celebren consultas tripartitas con el objetivo de elaborar la legislación secundaria, y con que dicha legislación logre alcanzar consensos mínimos que permitan llevar a cabo la reforma constitucional en los mejores términos. En este sentido, a

lo largo de 2018, la Secretaría del Trabajo encabezada por el propio Secretario del Trabajo, ha celebrado más de 91 reuniones con organizaciones de empleadores y de trabajadores. La voluntad del Gobierno y del Estado es fomentar consensos con los trabajadores, empleadores y con organizaciones de la sociedad civil, acerca de lo que es más conveniente en materia de reforma laboral, teniendo siempre en cuenta los derechos de los trabajadores. Por otro lado, el orador manifestó que otro aspecto fundamental de la discusión residía en la repetida mención a la existencia de contratos de protección. México ha cooperado en aquellos casos concretos en los que se plantean problemas de este tipo. Al respecto destacó que en la reforma constitucional se toma en consideración la cuestión que da origen a los contratos de protección y que de alguna manera procede de la Ley Federal del Trabajo, evitando así problemas tales como los «emplazamientos por extorsión». En relación con los registros de sindicatos, el orador indicó que, contrariamente a lo expuesto por los participantes en sus intervenciones al respecto, actualmente la autoridad federal responde a una solicitud de registro en el plazo de tres o cuatro días: como consecuencia se ha producido el mayor incremento experimentado en México del número de asociaciones sindicales. Asimismo, existe un sistema en línea a nivel federal que comprende más de 3 400 registros de asociaciones. El orador concluyó su intervención agradeciendo el reconocimiento de miembros del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe por los esfuerzos realizados, lo cual es un incentivo para seguir adelante y tratar de dar las mejores cuentas posibles, en el marco del respeto a las disposiciones del Convenio.

Los miembros trabajadores saludaron la disposición del Gobierno a trabajar para poner su práctica y su legislación en sintonía con el Convenio y esperaron que esto se traduzca en medidas concretas. Con todo, es lamentable que el Gobierno no acepte las graves carencias de su actual reglamentación y de sus propuestas legislativas con respecto al Convenio. Los numerosos problemas encontrados hunden sus raíces en el sistema de contratos de protección. En respuesta a los comentarios del Gobierno de que lleva muchos años presentando información y pruebas detalladas a la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia, la actual discusión ha proporcionado una vez más ejemplos concretos que demuestran la repercusión que tienen los sindicatos de contratos de protección. Ese sistema ha impedido gravemente durante muchos años el ejercicio de la libertad sindical y la libertad de negociación colectiva. Se opusieron a la afirmación de que la cuestión de los sindicatos de contratos de protección es ajena al alcance del Convenio. De hecho, ese fenómeno está estrechamente vinculado con los Convenios núms. 98 y 87. La existencia de sindicatos de contratos de protección constituye un obstáculo para la constitución de sindicatos libres e independientes. Un Estado Miembro no cumple el Convenio núm. 87 si establece o conserva una reglamentación que impide a los trabajadores oponerse a la presencia de sindicatos de contratos de protección y que limita su capacidad de elegir sindicatos democráticos e independientes según estimen conveniente. En el centro del Convenio figura la capacidad de los trabajadores de constituir y de afiliarse a los sindicatos que estimen conveniente y la capacidad de esos sindicatos de representar, defender y promover el interés de sus afiliados mediante la negociación colectiva. Por tanto, el Gobierno ha de tomar las medidas para poner fin al uso de contratos de protección. A ese respecto, los miembros trabajadores hacen al Gobierno algunas recomendaciones: i) invitan al Gobierno a que presente información sobre la legislación propuesta encaminada a aplicar la reforma constitucional. Es esencial que haya consultas sobre esa legislación con todos los interlocutores sociales, incluso con sindicatos independientes. El proyecto de ley afecta de forma significativa al ejercicio del derecho

de libertad sindical y su repercusión se sentirá en todo el país y sin duda en la región; ii) como las juntas de conciliación y arbitraje han sido incapaces de garantizar la libertad de sindicación y el derecho de negociación colectiva, deberían ser sustituidas por órganos auténticamente independientes e imparciales para solucionar los conflictos laborales y registrar a los sindicatos y sus convenios colectivos. El Gobierno también debe presentar información sobre la manera en que garantizará el establecimiento de instituciones verdaderamente independientes, así como las medidas previstas para asegurar la eficiente transición desde las juntas de conciliación y arbitraje a los órganos nuevos e independientes; iii) el Gobierno ha de velar por que haya transparencia y un verdadero acceso a la información relativa al registro de organizaciones sindicales y los convenios colectivos celebrados. El Gobierno debe comunicar toda información a este respecto; iv) los trabajadores que deseen ejercer su derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva tienen que poder hacerlo y, cuando sea apropiado, impugnar efectiva y rápidamente la validez de los sindicatos de contratos de protección y los convenios que hayan negociado; v) los miembros trabajadores instan al Gobierno a que aplique la legislación actual y que procure que el recurso a trabajadores externalizados no sea utilizado para interferir en el ejercicio del derecho de libertad sindical y el derecho de negociación colectiva; vi) la legislación propuesta elimina también salvaguardias básicas en relación con los despidos y las destituciones. El Gobierno tiene que proteger a los trabajadores de despidos arbitrarios y de represalias por sus actividades sindicales. Lo mismo vale para las destituciones colectivas, y vii) el Gobierno deberá abolir explícitamente las restricciones al pluralismo sindical y a la libre elección de los dirigentes sindicales. Por último, instaron al Gobierno a que ponga fin a la violencia contra sindicalistas, incluidos aquellos que participan en cuestiones sociales y políticas que forman parte de su trabajo como sindicalistas, poniendo fin a la impunidad que reina en esos delitos. Los responsables, autores tanto materiales como intelectuales, deben ser detenidos y llevados ante la justicia. No hacerlo sólo invita más al uso de la violencia, asesinatos incluidos, por parte de algunos empleadores y de sus agentes en los conflictos del trabajo. Con el fin de cumplir esas recomendaciones, y dada la importancia de las cuestiones objeto de discusión, instaron al Gobierno a que busque la asistencia técnica de la OIT sobre el proyecto de legislación y a que acepte una misión de contactos directos. México debe ser incluido en un párrafo especial del informe.

Los miembros empleadores agradecieron a todos los intervinientes en este debate, el cual había sido rico en información y también diverso en opiniones, lo que mostraba la alternativa de juntar posiciones abiertas y francas sobre los distintos aspectos que trae este caso. Las respuestas complementarias presentadas por el Gobierno reafirman muchos de los puntos mencionados en su intervención inicial, y también aclaran algunos puntos que anteriormente los miembros empleadores habían planteado. De las posiciones de los distintos representantes de los trabajadores, se observan diferentes puntos de opinión y enfoques que, como los miembros empleadores mencionaron anteriormente, pueden ir más allá del propio Convenio. En su observación, la Comisión de Expertos se refiere al caso núm. 2694 del Comité de Libertad Sindical. En su informe de junio de 2017, el Comité distingue las cuestiones de carácter global de los alegatos concretos. En las cuestiones globales se enfocan todos los aspectos legislativos que precisamente dejan a consideración de la Comisión de Expertos y de la Comisión de Aplicación de Normas, como esta última lo ha debatido hoy. Sin embargo, los aspectos concretos que podrían tener que ver con el Convenio núm. 98, los analiza el Comité de Libertad Sin-

dical para dar cabida a un análisis más detallado sobre muchos aspectos que han tomado en consideración hoy los representantes de distintas partes. Por lo tanto, ni la Comisión de Aplicación de Normas ni la Comisión de Expertos tendrían que abordar los aspectos derivados de los principios de la negociación colectiva. Por ello, el asunto de los sistemas de contratación colectiva no es parte de la discusión y debe estar excluido completamente de las consideraciones y conclusiones que emita esta Comisión. El Gobierno se ha referido a un Protocolo de inspección laboral sobre la libre contratación colectiva, el cual ha permitido que los inspectores del trabajo hayan desarrollado múltiples actividades y que se haya protegido a muchos trabajadores en México. También, el Gobierno se refiere al sistema de consulta de organizaciones sindicales, indicando que ha tenido más de 1 millón de visitas y que contiene información detallada sobre más de 3 400 organizaciones sindicales, lo que da respuesta a las preocupaciones que tenía la Comisión en relación con el sistema de registro y el sistema de información. Asimismo, informa el Gobierno que está en proceso de desarrollo la creación de un organismo público descentralizado derivado de la reforma constitucional, mecanismo donde existirán herramientas administrativas, organizacionales, tecnológicas y logísticas para su implementación. De igual manera, se realizaron más de 91 reuniones con representantes de trabajadores, de empleadores, académicos, barras y colegios de abogados, además de las audiencias públicas determinadas por el Senado para dar efecto a las nuevas legislaciones, los cuatro proyectos o iniciativas legislativas. Todo está en un proceso de evolución, a través de un amplio diálogo social, que es lo que promueve esta Organización. La implementación de tribunales laborales independientes, con una asignación presupuestal ya definida, para el montaje y aplicación de éstos, todo es parte de un proceso sobre el cual se están implementando medidas claras y específicas. El Gobierno ha proporcionado muchas respuestas a las distintas inquietudes que tenían tanto la Comisión de Expertos como la Comisión de Aplicación de Normas. Sobre las libertades civiles y los derechos sindicales, el Gobierno ha presentado información de distintos órganos de carácter independiente sobre distintos actos de violencia que no tienen conexión con la libertad sindical, lo que lleva a que no se deba profundizar en esos detalles. En consecuencia, la solicitud de la Comisión de Expertos, para que el Gobierno dé comentarios sobre estos actos de violencia, debe considerarse que éstos han sido ya presentados y no se requeriría ya mayores informaciones. En relación con la reforma constitucional, la recomendación en la que se alienta al Gobierno a que tome mayores medidas y que haga una consulta de carácter tripartito sobre la reforma constitucional, los miembros empleadores la consideraron adecuada si se presenta por el Gobierno en la memoria que debe presentar en virtud del artículo 22 de la Constitución, y no en un informe complementario o anticipado a la forma en la que normalmente se presentan las memorias. En cuanto a la representación y los contratos de protección, es un asunto que analizará el Comité de Libertad Sindical y el Gobierno debe referirse a este Comité para su detalle. Por ello, los miembros empleadores consideraron que la conclusión referida a que el Gobierno podría adoptar medidas con los actores tripartitos para estos efectos, es un asunto que sería referido al Comité de Libertad Sindical y no a la Comisión de Aplicación de Normas. En relación con la publicación de los registros de los sindicatos, ya existe este sistema informativo y hay información completa. Por ello, la conclusión en donde el Gobierno podría continuar proveyendo información acerca del cumplimiento de su obligación sobre la publicación de los registros y de los estatutos, tampoco es indispensable. Por último, los miembros empleadores consideraron que, respecto al tema de las re-

formas legislativas, existen muchos aspectos que por razón de las explicaciones brindadas por el Gobierno, así como por la propia jurisprudencia, resultan inaplicables, y por ello, no es indispensable la recomendación de la Comisión de Expertos que le requiere al Gobierno que tome medidas para enmendar restricciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Tampoco es pertinente la recomendación de tomar las medidas necesarias para enmendar la sección 372 de la Ley Federal del Trabajo sobre la prohibición de que extranjeros sean miembros de las directivas de los sindicatos para que se haga explícito. Las conclusiones deben estar orientadas a que se proporcionen informaciones complementarias dentro de los informes recurrentes y periódicos de acuerdo con los procedimientos generales que deben darse para el seguimiento de cualquier convenio. Los miembros empleadores consideraron que se podía cerrar el presente caso.

Conclusiones

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

La Comisión también tomó nota de que la Comisión examinó este caso anteriormente, la última vez en 2016.

Teniendo en cuenta la información proporcionada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión alentó al Gobierno a que:

- **siga adoptando las medidas legislativas previstas en el contexto de la reforma constitucional en consulta continuada con los interlocutores sociales a nivel nacional;**
- **asegure, en consulta con los interlocutores sociales, que la legislación secundaria necesaria para dar efecto a las reformas de la Constitución y la legislación federal del trabajo estén de conformidad con el Convenio;**
- **siga cumpliendo con su actual obligación legal de publicar el registro y los estatutos de los sindicatos, así como los convenios colectivos existentes, y**
- **se asegure de que los sindicatos puedan ejercer su derecho de libertad sindical en la legislación y en la práctica.**

La Comisión invitó al Gobierno a proporcionar información detallada sobre las medidas adoptadas para aplicar estas recomendaciones antes de la próxima reunión de la Comisión de Expertos en noviembre de 2018.

Una representante gubernamental agradeció a la Comisión por el diálogo constructivo y abierto que se había producido. Señaló haber escuchado con especial atención los comentarios y las cuestiones abordadas durante la discusión, así como las conclusiones presentadas que serán debidamente valoradas y tomadas en cuenta por las autoridades. Reiteró asimismo, el compromiso del Gobierno con los principios y derechos fundamentales en el trabajo así como con la promoción y consecución del trabajo decente. El diálogo social es la mejor herramienta para identificar acciones que permitan seguir dando cumplimiento a los principios fundamentales en el trabajo y especialmente a los principios del Convenio. México reitera su compromiso a dicho diálogo así como a los mecanismos de control de la OIT que promueven su fortalecimiento. En este sentido, atenderá de forma puntual y oportuna las solicitudes de información formuladas.

MYANMAR (ratificación: 1955)

Un representante gubernamental indicó que el Gobierno ha establecido las siguientes prioridades para el país y las personas: el Estado de derecho, la mejora de la vida socioeconómica de las personas, la conciliación y la paz nacionales, y la enmienda de la Constitución para crear una república federal democrática. Es indudable que la labor que tiene ante sí el Gobierno no es fácil, habida cuenta de diversos desafíos internos y externos. Al afrontar estos desafíos, el Gobierno ha adoptado un enfoque que toma en

consideración las necesidades y la situación del país, respetando al mismo tiempo las opiniones y puntos de vista de la comunidad internacional, y teniendo en cuenta la responsabilidad internacional de Myanmar. La mejora de la vida socioeconómica de las personas, en particular de los trabajadores, siempre ha ocupado un lugar prioritario en el programa del Gobierno. La reforma de la legislación laboral está muy avanzada, y se ha introducido y desarrollado con éxito una cultura de diálogo tripartito. Los progresos realizados incluyen la mejora de las calificaciones, el establecimiento de la Autoridad Nacional de Normas sobre Competencias Profesionales, la apertura de centros de recursos para migrantes y, por primera vez en la historia, la fijación de un salario mínimo. En estrecha cooperación con la OIT, se han realizado grandes progresos hacia la eliminación de la práctica del trabajo forzoso. Se ha abierto un nuevo capítulo para los trabajadores con respecto a su derecho a sindicarse y organizarse. Desde la adopción de la Ley sobre Organizaciones Sindicales de 2011, se han creado numerosas organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como tres federaciones y una confederación, que están plenamente operativas. En respuesta a la solicitud de información presentada por la Comisión de Expertos relativa al capítulo sobre reglas y al capítulo correspondiente sobre delitos y sanciones, el orador indicó que la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica, de 2016, prevé un espacio democrático más amplio para todos los ciudadanos de Myanmar, incluidos los trabajadores, en su ejercicio de la libertad sindical. También les permite reunirse y manifestarse sin solicitar autorización previa, dando simplemente un preaviso de 48 horas a la autoridad competente. Asimismo, se están reduciendo considerablemente las sanciones para las infracciones cometidas, por ejemplo, para las manifestaciones celebradas sin previa notificación. Están elaborándose directivas y reglamentos a fin de aplicar la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica en su letra y espíritu. Entre tanto, su artículo 26 prevé que las reglas, notificaciones, decretos, directivas y procedimientos adoptados en virtud de la versión anterior de la ley sigan aplicándose en la medida en que no sean contrarios a la versión de 2016. En la actualidad, la Ley sobre Organizaciones Sindicales y la Ley de Solución de Conflictos Laborales, de 2012, están revisándose, y se está contemplando su modificación en estrecha consulta y cooperación con todas las partes interesadas, incluidos los trabajadores, los miembros del Parlamento y los expertos de la OIT. De hecho, la OIT ha participado en la elaboración del proyecto de texto desde el principio del proceso, y el Gobierno seguirá informando a la Comisión sobre los progresos realizados en la reforma de la legislación laboral. Con respecto a la Ley sobre Organizaciones Sindicales, el Gobierno se ha interesado constantemente por los resultados de las discusiones entre los interlocutores sociales, y por los comentarios, opiniones y sugerencias de las federaciones sindicales, la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de Myanmar, y la OIT, y los ha tomado en consideración en el proceso de revisión. La cuestión del requisito de una tasa de afiliación del 10 por ciento de los trabajadores para constituir un sindicato y el impacto de la estructura piramidal figuran entre las cuestiones que el Gobierno está examinando en el marco del proceso de reforma de la legislación laboral. Los requisitos para poder optar a un cargo sindical establecidos en el reglamento de la Ley sobre Organizaciones Sindicales pretenden mantener la responsabilización local, y reflejar la representación adecuada y real de los trabajadores en la entidad a la que se confiará la promoción y protección de los intereses de los trabajadores. Los conflictos en las zonas económicas especiales (ZEE) son solucionados por los respectivos comités de gestión de conformidad con el capítulo 16 «Asuntos relacionados con el trabajo», de la Ley

sobre Zonas Económicas Especiales, de 2014. Un funcionario del Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población (MOLIP) cumple funciones en estos comités, y proporciona asesoramiento y orientación en el proceso de solución de conflictos. Si no se alcanza un acuerdo en el comité de gestión, el conflicto se soluciona de conformidad con la Ley de Solución de Conflictos Laborales, aunque la Ley sobre Zonas Económicas Especiales hace referencia en la actualidad a la Ley de Conflictos Laborales. El derecho a la libertad sindical y de asociación en Myanmar continúa fortaleciéndose. Dada la voluntad política del Gobierno, y la estrecha cooperación tripartita, la asistencia técnica de la OIT y el apoyo de los interlocutores sociales internacionales, el orador confió en que los trabajadores y los empleadores puedan gozar cada vez más de sus derechos fundamentales, y en que dichos progresos acaben conduciendo al trabajo decente y al desarrollo sostenible.

Los miembros trabajadores recordaron las circunstancias en las que el caso de Myanmar se discutió en la Comisión la última vez, en 2011, y señalaron que, a su juicio, muchas cosas han cambiado desde entonces: se ha promulgado la Ley sobre Organizaciones Sindicales y se ha elaborado su reglamento de aplicación; por primera vez en décadas está permitido crear sindicatos independientes y que éstos puedan realizar actividades; la Federación de Sindicatos de Birmania (FTUB) ha regresado del exilio, ha comenzado a organizar a miles de trabajadores y se ha registrado como la Confederación de Sindicatos de Myanmar (CTUM), y los sindicalistas que se encontraban en prisión han sido puestos en libertad y han podido proseguir con sus actividades sindicales. Sin embargo, a pesar de estos avances tan importantes, la situación de los sindicalistas se está deteriorando y quedan muchas cuestiones graves por resolver. Aunque los sindicatos han acogido con agrado la decisión del Gobierno de modificar la Ley sobre Organizaciones Sindicales y la Ley de Solución de Conflictos Laborales, el proyecto de ley sobre organizaciones sindicales preparado por el MOLIP no responde a la mayoría de las preocupaciones planteadas por la Comisión de Expertos y la Confederación Sindical Internacional (CSI), e incluso es peor en algunos aspectos que la ley existente. Asimismo, se han denegado solicitudes de registro de sindicatos por razones arbitrarias o sobre la base de directivas del Gobierno no publicadas. En algunos casos, la policía ha violado las libertades civiles de los trabajadores, también mediante el acoso físico o detenciones, por ejercer sus derechos sindicales, incluido el derecho de huelga. A los trabajadores que intentan sindicarse se les despiden de manera rutinaria, práctica que casi siempre queda impune debido a un sistema de solución de conflictos deficiente, y la elaboración de listas negras es una práctica habitual en las zonas industriales. Con respecto a la legislación, los miembros trabajadores indicaron que, dado que el Gobierno ha ignorado gran parte del asesoramiento técnico de la OIT, la Ley sobre Organizaciones Sindicales restringe los derechos fundamentales de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, como ha confirmado reiteradamente la Comisión de Expertos. También expresaron su preocupación en relación con las siguientes cuestiones: el hecho de que el requisito de un mínimo de 30 trabajadores afiliados para constituir una organización sindical de base, al que se suma el apoyo adicional del 10 por ciento de la fuerza de trabajo, sea demasiado elevado, en particular en los lugares de trabajo grandes; el requisito de que las organizaciones sindicales de todos los niveles sólo estén integradas por trabajadores de la misma profesión o actividad limita la capacidad de los sindicatos para determinar sus propios miembros, y la interpretación restrictiva de los términos «profesión» y «actividad» conduce a unos sindicatos definidos de forma restrictiva; la estructura de los sindicatos está estrictamente organizada y refleja las estructuras administrativas del Gobierno, lo que se traduce

en que los trabajadores no pueden constituir sindicatos que correspondan a sus necesidades; los requisitos engorrosos para la constitución de organizaciones de nivel superior; las restricciones a la elegibilidad de los miembros del comité ejecutivo, que deben ser ciudadanos de Myanmar o extranjeros con al menos cinco años de residencia legal en el país, tener al menos 21 años, y haber trabajado en la profesión o la actividad pertinente al menos seis meses; la prohibición de convocar huelgas si no se pasa previamente por las etapas de los mecanismos de solución de conflictos, limitando así las huelgas a los conflictos laborales y prohibiendo las huelgas de solidaridad y las huelgas contra la política económica y social, y la lista prevista en la legislación de lugares de trabajo en los que debe respetarse un perímetro de 500 yardas, lo que podría neutralizar la efectividad de la huelga al ubicarla lejos del empleador. Si bien el Gobierno ha iniciado un proceso de reforma de la Ley sobre Organizaciones Sindicales y de la Ley de Solución de Conflictos Laborales, las numerosas reuniones tripartitas celebradas en el último año y medio han sido superficiales y no han conducido a ningún progreso significativo, y de las declaraciones del Gobierno y sus proyectos de propuesta se desprende claramente que no tiene intención de responder a las preocupaciones expresadas por los trabajadores, ni de cumplir el Convenio. Aunque un proyecto posterior de la Ley sobre Organizaciones Sindicales elimina el requisito de un número mínimo de afiliados para constituir un sindicato, no aborda muchas otras preocupaciones y crea varios problemas nuevos. En particular, el proyecto excluye a los trabajadores de la economía informal, lo que conducirá a la disolución de la mayoría de los sindicatos del país (sindicatos de trabajadores agrícolas por cuenta propia); prevé que no puede haber más de tres sindicatos de base por profesión; mantiene la rígida estructura sindical y establece un requisito mínimo de afiliados demasiado elevado para constituir sindicatos de nivel superior; prevé un «reconocimiento» de los sindicatos, en lugar de su registro, que sólo durará dos años y que tendrá que renovarse; establece razones nuevas e ilegítimas para que el funcionario principal encargado del registro dé de baja a sindicatos, e incluye una nueva y amplia disposición sobre la injerencia o la obstrucción a los trabajadores a la hora de ir a trabajar, lo que puede utilizarse fácilmente para frustrar las huelgas. Como consecuencia, el Gobierno debe participar en un proceso de consultas constructivo con los trabajadores y los empleadores, y debería pedir a la OIT que formule comentarios detallados sobre los proyectos de ley encaminados a preparar enmiendas que pongan de conformidad las leyes con el Convenio.

En lo que atañe al registro, se declaró que, a pesar de contarse con normas claras acerca de los requisitos para el registro, los funcionarios encargados del registro se han negado a completar las solicitudes por razones arbitrarias, refiriéndose, en algunos casos, a las «directivas» del Ministerio que contienen requisitos adicionales para el registro, pero sin comunicarlos a los sindicatos y alegando que no son públicos. Según los sindicalistas, las directivas requieren, por ejemplo, que: todos los miembros del comité ejecutivo presenten su *curriculum vitae*; todos los sindicalistas presenten fotocopias de tarjetas de identidad (muchos trabajadores no pueden obtener tarjetas de identidad expedidas por el Gobierno), y el sindicato obtenga una carta del empleador reconociendo que informó a la dirección de su intención de proceder al registro, confirmando así a los empleadores facultad para vetar el registro del sindicato reteniendo la carta. Más recientemente, los sindicatos han informado sobre un supuesto requisito de obtención de firmas y fotocopias de tarjetas de identidad de al menos el 10 por ciento de la fuerza del trabajo que no sean sindicalistas, para expresar su apoyo a la constitución del sindicato, distorsionando de este modo el artículo 4 de la Ley sobre Organizaciones Sindicales (en sí mismo una

violación del Convenio) y otorgando el derecho de veto a quienes no están afiliados. Estos requisitos nuevos y secretos frustran claramente lo que debería ser un simple proceso administrativo. El Gobierno debe prohibir que los funcionarios encargados del registro soliciten cualquier cosa que vaya más allá de la Ley sobre Organizaciones Sindicales y su reglamento y, en el caso de que las directivas mencionadas existan de hecho, deberán retirarse inmediatamente. Volviendo a la cuestión de las huelgas, los miembros trabajadores señalaron que, además de las evidentes deficiencias del marco jurídico que rige las huelgas, los trabajadores no pueden ejercer libremente su derecho de huelga, y a menudo son objeto de despido, acoso y demandas por plantear preocupaciones relacionadas con el lugar de trabajo. Por ejemplo, en enero de 2018, los sindicalistas se declararon en huelga en una fábrica de calcetines en la zona industrial 3, tras negarse el empleador a suscribir un convenio colectivo que respondiera a las demandas del sindicato. Aun cuando el organismo de arbitraje al que se presentó el caso de conflicto ordenó que el empleador suscribiera el convenio y negociara los asuntos restantes, el empleador despidió a 48 trabajadores que habían participado en la huelga, presentó una demanda contra 13 de los dirigentes de la huelga y, posteriormente, despidió a otros 25 trabajadores. En otros casos, se ha detenido o amenazado a trabajadores con procedimientos judiciales por su función en las huelgas, o éstos han informado de que han sido objeto de amenazas por parte de la policía, guardias de seguridad o matones contratados por el empleador, habiendo sufrido algunas veces lesiones graves. En la mayoría de los casos, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley no adoptan medidas en respuesta a esos ataques; las denuncias presentadas a la policía a menudo no son aceptadas, y este enfoque se ha convertido en la norma a la hora de tratar con los sindicatos. Por lo referente a la eliminación del registro, los miembros trabajadores han informado que, en algunas zonas, los funcionarios del trabajo ordenan a los dirigentes sindicales que presenten informes a sus oficinas todos los domingos, y que el incumplimiento de esta orden puede conducir a que se dé de baja al sindicato. Dicho requisito constituye una grave injerencia en las actividades sindicales que menoscaba la capacidad de los trabajadores para realizar actividades sindicales, y la eliminación del registro en esas circunstancias constituye una violación sumamente grave de la libertad sindical.

Los miembros empleadores recordaron que Myanmar ratificó el Convenio fundamental en 1955, y que su aplicación ha sido objeto de debate en 18 sesiones de la Comisión de la Conferencia y de 26 observaciones de la Comisión de Expertos. Myanmar está reestableciendo un sistema democrático de gobierno después de muchos años de régimen militar. Como parte de este proceso, se han adoptado leyes sobre diversas cuestiones dentro del ámbito del Convenio, como la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica. Dado que los avances son relativamente recientes, no se ha podido evaluar a fondo su efectividad ni su conformidad con el Convenio, lo que también se indica en el informe de la Comisión de Expertos. No obstante, los miembros empleadores señalaron que la Comisión de Expertos ha planteado las siguientes cuestiones que pueden dar lugar a casos de incumplimiento: i) la posibilidad de que el capítulo sobre reglas y el capítulo correspondiente sobre delitos y sanciones de la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica impongan graves restricciones al derecho de las organizaciones a llevar a cabo sus actividades sin injerencia alguna, tal como se contempla en el artículo 3 del Convenio; ii) la falta de información sobre el proceso de reforma de la legislación laboral, cuya finalidad es abordar los requisitos potencialmente engorrosos y que no cumplen con lo dis-

puesto en el artículo 3 para constituir sindicatos; los criterios de admisibilidad restrictivos para los dirigentes sindicales, y un mínimo de años de residencia legal en el país para que los trabajadores extranjeros puedan afiliarse a un sindicato, y iii) una falta de cobertura garantizada del Convenio en el caso de los trabajadores de las ZEE. A este respecto, los miembros empleadores observaron que el Gobierno ha asegurado a la Comisión de Expertos que la nueva Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica está en plena conformidad con el Convenio, ya que exige una notificación previa de apenas 24 horas y deroga las disposiciones relativas a sanciones. Sin embargo, señalaron que la Comisión de Expertos sigue expresando su preocupación por que la ley pueda seguir permitiendo la imposición de graves restricciones al derecho de las organizaciones a realizar sus actividades sin injerencia. En cuanto al proceso de reforma de la legislación laboral, en julio de 2017 se debatió un proyecto de ley con los interlocutores sociales para modificar la Ley sobre Solución de Conflictos Laborales en el seno del grupo de trabajo técnico a cargo de la reforma laboral. Al tiempo que tomaron nota de la indicación del Gobierno de que está revisando las sanciones en el proyecto de ley y está redactando enmiendas, los miembros empleadores tomaron nota asimismo de la preocupación de los interlocutores sociales por la falta de información del Gobierno sobre el proceso y por varios casos de resistencia a la introducción de enmiendas, lo que hace temer que el resultado podría ser peor que la situación actual, en particular si se tiene en cuenta la reticencia del Gobierno a otorgar a los trabajadores informales el derecho a sindicarse, pese a que miles de trabajadores ya han constituido sindicatos en virtud de la Ley de Organizaciones Sindicales.

Además, la Comisión de Expertos ha expresado su inquietud por el requisito relativo al límite mínimo de 30 afiliados, unido al requisito de una tasa de afiliación del 10 por ciento de la fuerza de trabajo en la misma rama o actividad, para poder constituir un sindicato de base; por el requisito de elegibilidad de los dirigentes sindicales, que exige que hayan estado trabajando en la misma rama o actividad durante seis meses, y por el requisito de que los trabajadores extranjeros residan en el país durante cinco años para poder afiliarse a un sindicato. Con la salvedad de ciertos criterios sobre los requisitos mínimos que son apropiados, como los criterios básicos para establecer cualquier organismo integrado, los miembros empleadores apoyaron la solicitud más reciente formulada por la Comisión de Expertos al respecto, ya que los criterios dobles o excesivamente restrictivos pueden restringir la libertad para constituir organizaciones y afiliarse a ellas, y para elegir representantes, a tenor de lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio. Subrayando también que el Convenio se aplica indistintamente a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, los miembros empleadores indicaron que los sindicatos no deberían recibir un trato distinto al que se da a las organizaciones de empleadores en cuanto a la libertad para constituir organizaciones. Recordaron además la declaración de los gobiernos de 2015, en la que se reconoce que el derecho de huelga se contempla en la legislación nacional. En lo relativo a las ZEE, preocupa que los procedimientos de solución de conflictos para los trabajadores de dichas zonas sean más engorrosos que para otros trabajadores, y que las facultades de la inspección del trabajo se hayan delegado a los órganos directivos de tales zonas. Como respuesta, el Gobierno ha indicado que se permite a la inspección del trabajo que concierte esfuerzos con la dirección de las ZEE para tener competencia, y que se puede hacer cumplir la Ley de Organizaciones Sindicales en esas zonas. Los miembros empleadores se hicieron eco de la solicitud de la Comisión de Expertos al Gobierno para que adopte las medidas necesarias a fin de que los trabajadores de las ZEE reciban un

trato igual al que se da a otros trabajadores, y facilite información sobre la práctica real de la solución de conflictos y los resultados de las actividades de inspección del trabajo en dichas zonas. A juicio de los miembros empleadores, la situación actual de Myanmar puede describirse en el sentido de que preocupa que las cosas puedan ir mal, y no tanto de que se tenga la certeza de que las cosas hayan ido mal. En muchos aspectos, Myanmar está empezando de nuevo, lo que hace que la elaboración de leyes laborales que estén de conformidad con las normas internacionales sea aún más prolongada. Ha llegado el momento de examinar con cuidado y detenimiento cómo deberían ser las relaciones de trabajo en el futuro, adoptando un enfoque prudente y de celebración de consultas en el que participen todos los interlocutores sociales y se recurra al asesoramiento experto independiente de la OIT cuando sea apropiado. Los miembros empleadores señalaron que, en febrero de 2018, la OIT informó al Parlamento y a los mandantes tripartitos sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo en Myanmar, con objeto de recibir apoyo a la hora de adoptar un enfoque estratégico de la promoción de dichas normas para el próximo Programa de Trabajo Decente por País. En la actualidad, se están examinando las propuestas formuladas ulteriormente. En conclusión, los miembros empleadores señalaron que, a su juicio, no es demasiado tarde para nada que se quiera emprender. Ha llegado el momento de que el Gobierno tenga en cuenta las preocupaciones expresadas por la Comisión de Expertos y la Comisión de la Conferencia, y colabore con los interlocutores sociales a fin de crear una plataforma sólida para el buen funcionamiento de las relaciones de trabajo. Por lo tanto, instaron al Gobierno a que: i) siga recurriendo a los conocimientos especializados y a la asistencia técnica de la OIT para concluir la elaboración de leyes laborales y su introducción, en consonancia con las normas y garantías explícitas enunciadas en el Convenio; ii) entable consultas con los interlocutores sociales para velar por que los trabajadores puedan elegir a sus dirigentes libremente, tal como está previsto en el artículo 3 del Convenio; iii) aplique el Convenio sin distinguir entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y iv) suministre información lo antes posible sobre las medidas adoptadas para que los trabajadores de las ZEE reciban un trato igual al de los demás trabajadores, y sobre la práctica real de la solución de conflictos y los resultados de las actividades de inspección del trabajo en dichas zonas.

La miembro trabajadora de Myanmar expresó la esperanza de que, a raíz de los importantes cambios recientes, en particular la promulgación de la Ley sobre Organizaciones Sindicales, Myanmar entre en una nueva era en la que los trabajadores ejerzan sus derechos sindicales con plena libertad y participen en el desarrollo económico y social del país. Los trabajadores siguen luchando por el desarrollo de un movimiento sindical fuerte e independiente y por el derecho de sindicación, que sigue estando sumamente restringido en el país debido a grandes deficiencias en la legislación y a la ausencia de un entorno propicio. Numerosas disposiciones de la Ley sobre Organizaciones Sindicales prevén requisitos y límites mínimos excesivos que dificultan la constitución y el registro de los sindicatos. Además, esta ley vulnera el derecho de las organizaciones de trabajadores a elegir libremente a sus dirigentes y a definir sus programas y actividades. En la práctica, la densidad sindical sigue siendo muy baja y los trabajadores se ven privados de su derecho fundamental a constituir sindicatos en defensa de sus intereses. Al no existir protección contra la discriminación antisindical, muchos trabajadores que han constituido sindicatos o se han afiliado a ellos han sido objeto de despido o de represalias por parte de sus empleadores. Además, se prohíbe a los trabajadores y los sindicatos emprender acciones colectivas. La Ley sobre Organizaciones Sindicales exige

que una mayoría de trabajadores vote a favor de declararse en huelga para poder hacerlo, condición que restringe en exceso el ejercicio de este derecho. Asimismo, las huelgas deben ser autorizadas por la federación competente, lo que constituye una grave violación del derecho de los sindicatos a organizar libremente sus actividades. Incluso cuando se lleva a cabo una huelga, su repercusión se ve seriamente limitada por la política de contención de piquetes, que prohíbe celebrar manifestaciones en un radio de 500 metros de los hospitales, escuelas, templos, aeropuertos, ferrocarriles, terminales de autobuses, puertos o misiones diplomáticas, e instalaciones militares o policiales.

Las enmiendas introducidas en 2018 a la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica, aprobadas por la Cámara Alta, han sido denunciadas por diversas organizaciones de trabajadores y de derechos humanos. Entre las muchas disposiciones controvertidas destaca un nuevo artículo que dispone que toda persona que apoye una protesta, ya sea económica o materialmente o de cualquier otra forma, será considerada culpable de atentar contra la seguridad nacional, el Estado de derecho, el orden público o la moral pública, y podrá ser condenada a pagar una multa y a cumplir una pena de prisión de hasta tres años. Una formulación tan vaga puede dar lugar a que las autoridades se valgan de ella para obstruir las huelgas y reprimir a los sindicatos. La ley anterior ya se ha utilizado para detener y encarcelar a estudiantes, agricultores, periodistas y otros activistas. La Comisión de Expertos ha indicado en reiteradas ocasiones la necesidad de que Myanmar ponga su legislación en plena conformidad con los principios y derechos consagrados en el Convenio, pero el Gobierno no ha tenido en cuenta las preocupaciones expresadas. De hecho, las enmiendas propuestas por el Gobierno a la Ley sobre Organizaciones Sindicales y la Ley de Solución de Conflictos Laborales restringirán aún más la libertad sindical y los derechos de los sindicatos. En la última versión del proyecto se mantiene un estricto control sobre la constitución de sindicatos: se prevé que éstos sólo serán «reconocidos», en lugar de «registrados», y que se aumentarán las facultades del funcionario principal encargado del registro para dar de baja a los sindicatos. Myanmar ha venido experimentando una importante transformación política, abriéndose al mismo tiempo a las inversiones para fomentar el desarrollo económico. Es fundamental que los trabajadores participen desde el principio en el proceso de estructuración del cambio económico en el país, por lo que se necesita un movimiento sindical consolidado, dirigido por sindicatos fuertes e independientes. Esos cambios sólo pueden darse en un entorno propicio al ejercicio del derecho a la libertad sindical. El marco legislativo actual restringe enormemente los derechos sindicales y, al parecer, los proyectos de enmienda propuestos por el Gobierno no mejorarán la situación. Con miras a dar efecto a la decisión del Consejo de Administración de la OIT, que insta al Gobierno a que siga reformando su legislación laboral a fin de promover la libertad sindical por conducto del diálogo tripartito, es importante que la OIT renueve el proyecto conexo y preste apoyo a todos los asociados tripartitos. En conclusión, la oradora instó al Gobierno a que emprenda un proceso de consultas significativas y constructivas con los trabajadores y los empleadores, y a que enmiende la legislación laboral vigente de tal modo que se garantice a todos los trabajadores el derecho a la libertad sindical y el derecho a organizarse libremente.

La **miembro empleadora de Myanmar** hizo hincapié en que, en los últimos cinco años, el sector privado de Myanmar, que es uno de los que más contribuyen al producto interno bruto (PIB) del país, ha experimentado un fuerte crecimiento. Además, el país ha mostrado un crecimiento constante del PIB (del 5,9 por ciento en 2016; del 6,4 por ciento en 2017, y del 6,8 por ciento previsto para 2018).

Este crecimiento pone de manifiesto que se está creando empleo, aumentando productividad y reforzándose la cooperación entre empleadores y trabajadores. En los últimos años se han creado cientos de miles de nuevos trabajos en el sector privado. Solamente en el sector manufacturero con un alto coeficiente de mano de obra, los trabajos creados se han duplicado entre 2013 (aproximadamente 200 000) y la actualidad (más de 400 000). Además, según la Encuesta sobre la población activa de 2017, gracias a los interlocutores tripartitos se ha reducido considerablemente la participación de los niños en la fuerza de trabajo. En tiempos recientes, el Gobierno ha elaborado el Plan de desarrollo sostenible de Myanmar, de conformidad con la política económica nacional y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tiene por objeto garantizar el desarrollo inclusivo y sostenido del país y de sus habitantes. En este contexto, se ha observado que el sector privado contribuye en gran medida al desarrollo del país. La oradora consideró que la Ley sobre Organizaciones Sindicales, que prevé el establecimiento de organizaciones sindicales, y establece los derechos y responsabilidades de éstas, está en conformidad con el Convenio. A su juicio, teniendo en cuenta la cultura y las costumbres del país se pueden conocer mejor las necesidades de la sociedad, y la Comisión de la Conferencia no debería pretender gestionar la legislación nacional. Después de todo, el artículo 8 del Convenio indica claramente que, al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas deberían, al igual que las demás personas o las colectividades organizadas, respetar la legalidad. La oradora indicó que los empleadores, los trabajadores y el Gobierno se han reunido por décima vez desde 2015 en el Foro Nacional de Diálogo Tripartito y han debatido abiertamente las reformas necesarias de las leyes, sobre una base real y práctica. La reforma propuesta por el Gobierno de la Ley sobre Organizaciones Sindicales incluye un nuevo capítulo sobre la constitución de organizaciones de empleadores que representa un paso positivo. Hasta la fecha, sólo existe una organización de empleadores a nivel municipal y una federación de empleadores en todo el país.

En lo que respecta a las observaciones de la Comisión de Expertos sobre las sanciones, la oradora tomó nota de que la cuestión no debería limitarse a los niveles de sanciones y a las sanciones contra los empleadores. El hecho de que no se prevean sanciones importantes que permitan disuadir a los sindicatos de llevar a cabo actividades ilícitas tiene un impacto bastante negativo en la paz laboral en Myanmar. Si bien tomó nota de que, con arreglo a la legislación nacional, los trabajadores tienen derecho a realizar huelgas lícitas, señaló que los sindicalistas han llevado a cabo reiteradamente huelgas recurriendo a tácticas ilícitas, tales como bloquear totalmente la entrada a las fábricas, violando la legislación nacional y en contra de las mejores prácticas internacionales. Estas acciones han conducido inevitablemente a confrontaciones físicas, incluidos casos en los que los sindicalistas han agredido a directivos de fábricas y a trabajadores no sindicalizados. También se han observado infracciones de la Ley sobre Organizaciones Sindicales y de los reglamentos sobre las huelgas. La oradora pidió al Gobierno que halle, por conducto del diálogo social, mecanismos y soluciones para poner fin a esas acciones, ya que en caso contrario se socavarán las relaciones laborales y el Estado de derecho. La anarquía que caracteriza actualmente la realización de acciones colectivas contraviene la legislación nacional y no propicia las buenas relaciones laborales. Las acciones colectivas ilícitas menoscaban la inversión extranjera actual y potencial, y pueden tener un impacto negativo en la creación de puestos de trabajo. Además, la oradora denunció los reiterados llamamientos realizados por sindicatos nacionales durante las reuniones sobre la reforma de la legislación laboral,

para que se impongan penas de prisión a los empleadores que cometan infracciones menores de carácter administrativo a la legislación laboral, contraviniendo lo recomendado por los organismos de control de la OIT. Un sistema punitivo de relaciones laborales no contribuirá a promover unas relaciones laborales armoniosas. Además, la oradora hizo hincapié en que los empleadores no confían en el sistema de arbitraje. Si bien este sistema se creó para solucionar los conflictos colectivos y la ley establece claramente que los casos individuales deben abordarlos los tribunales competentes, el Gobierno insiste en remitir los casos individuales al sistema de arbitraje (actualmente más del 80 por ciento del número total de casos). Se ha celebrado un diálogo tripartito sobre el establecimiento de un sistema de resolución de conflictos adecuado, pero los resultados siguen siendo inciertos. No se exige que los árbitros tengan conocimientos jurídicos y, durante la conciliación y en la primera fase del arbitraje, los miembros de los sindicatos y de las organizaciones de empleadores pueden actuar ellos mismos como conciliadores y árbitros. La falta de conocimientos y los conflictos de interés a menudo conducen a que se dicten sentencias que claramente no están en conformidad con la ley y merman la confianza de los empleadores en el sistema de arbitraje. Por último, la oradora indicó que, en la Ley de Fábricas, sólo se regulan dos tipos de trabajo en las empresas: el trabajo continuo cuando la ley permite que se trabajen 48 horas por semana (ocho industrias) y el trabajo no continuo cuando se permiten 44 horas por semana (todas las demás industrias). Esta rigidez en las horas de trabajo no se ajusta a las necesidades de flexibilidad de las industrias desarrolladas recientemente (tales como los servicios de seguridad, el petróleo y el gas, la confección y la industria alimentaria), y da lugar a que éstas no sean competitivas. En conclusión, la oradora hizo hincapié en que, en una joven democracia como Myanmar, queda mucho por hacer e indudablemente llevará tiempo lograr los objetivos de las partes interesadas. Los interlocutores sociales deben concertar esfuerzos de manera constructiva.

La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Noruega y Serbia, señaló que concede una gran importancia al respeto, la protección y la observancia de los derechos humanos, incluida la libertad sindical de los trabajadores y los empleadores y el derecho de sindicación, y reconoció el importante papel que desempeña la OIT en la elaboración, promoción y supervisión de las normas internacionales del trabajo. La UE y sus Estados miembros están comprometidos con la promoción de la ratificación y aplicación universal de los ocho convenios fundamentales. La oradora acogió con agrado las medidas positivas adoptadas por el Gobierno para mejorar los derechos laborales en algunos ámbitos. También acogió con satisfacción la participación de la OIT, particularmente con respecto a la reciente elaboración de un esbozo de Programa de Trabajo Decente por País que incluye como prioridad la libertad sindical. Este Programa debería aplicarse con celeridad. Junto con los Gobiernos de Dinamarca, Japón y Estados Unidos, así como con la OIT, la UE ha participado activamente en la prestación de apoyo a la Iniciativa en pro de los derechos laborales de Myanmar, para fomentar los derechos y prácticas laborales fundamentales, especialmente mediante la financiación del último Foro de partes interesadas que tuvo lugar en Nay Pyi Taw, el 17 de enero de 2018, para tratar de los avances y los desafíos en las reformas del mercado de trabajo, incluida la reforma de la legislación del trabajo. En vista del diálogo constructivo sobre la manera de avanzar que se entabló durante ese evento, la oradora reiteró la necesidad de que el Gobierno prosiga sus esfuerzos encaminados a poner la legislación nacional en

conformidad con las normas internacionales del trabajo, impulsar el diálogo tripartito y asegurar la libertad sindical. Tomando nota con interés de que se está reforzando el diálogo tripartito a través del Foro nacional de diálogo tripartito, la oradora alentó al Gobierno a que ultime la Ley sobre Organizaciones Sindicales en consulta con los interlocutores sociales. Observando que el primer proyecto de enmienda a la Ley de Solución de Conflictos Laborales se debatió sobre la base de las consultas tripartitas celebradas en julio de 2017, la oradora alentó al Gobierno a que avance con el proceso de reforma en estrecha colaboración con los interlocutores sociales. Con respecto a las preocupaciones planteadas en relación con algunas disposiciones del reglamento de la Ley sobre Organizaciones Sindicales que contienen restricciones para poder optar a un cargo sindical y el requisito de una tasa de afiliación del 10 por ciento de los trabajadores para constituir un sindicato de base, pidió al Gobierno que adopte medidas para modificar el reglamento a fin de garantizar que los trabajadores puedan elegir libremente a sus cargos y constituir las organizaciones que estimen convenientes y adherirse a ellas. Por último, la oradora pidió al Gobierno que vele por que los derechos que contempla el Convenio también se garanticen en las ZEE, donde podrían ser aplicables determinadas leyes. La UE seguirá manteniendo su compromiso de participación estrecha y constructiva y de asociación con el Gobierno.

El miembro gubernamental de Tailandia, hablando en nombre de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), reconoció los avances positivos realizados en el país, incluido el proceso de reforma demográfica, y tomó nota con satisfacción de la información suministrada por el Gobierno. La OIT ha prestado asistencia técnica sobre la promoción y protección de los derechos laborales, y se han logrado resultados tangibles a ese respecto. Además, se aplicará el esbozo de Programa de Trabajo Decente por País respaldado por el órgano tripartito nacional. El orador instó a la OIT a que reconozca las novedades positivas mencionadas.

Una observadora en representación de IndustriALL Global Union destacó que la Ley sobre Organizaciones Sindicales priva a los trabajadores de su derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a ellas. El artículo 4 de esta ley impone restricciones a la estructura de los sindicatos, al exigir que los trabajadores desempeñen la misma profesión o actividad para constituir un sindicato, y establece requisitos estrictos para poder constituir organizaciones de nivel superior. En lo que respecta a las restricciones relativas a la estructura de los sindicatos, el artículo 4 establece asimismo que los sindicatos se atengan escrupulosamente a la estructura administrativa nacional. En concreto, sólo pueden constituirse los siguientes tipos de sindicatos: i) sindicatos de base que cubran a los trabajadores de un único lugar de trabajo; ii) sindicatos de ámbito municipal que agrupen a sindicatos en el mismo municipio; iii) sindicatos a nivel regional o estatal, incluidos los sindicatos a nivel municipal; iv) federaciones compuestas por sindicatos a nivel estatal, y v) confederaciones de sindicatos. Bajo esos presupuestos, es imposible crear, por ejemplo, un sindicato en el ámbito de la empresa si el empleador tiene establecimientos en más de un municipio. En ese caso, el empleador debería tener un sindicato distinto en cada uno de esos establecimientos. La ley impide también constituir un sindicato sectorial o profesional a nivel nacional sin haber creado previamente estructuras intermedias, como sindicatos de ámbito municipal o estatal. Esta estructura piramidal no redundará en beneficio de los intereses de los trabajadores ni de los empleadores. El requisito de que los trabajadores tengan que desempeñar «la misma profesión o actividad» para constituir un sindicato crea barreras ascendentes. En conse-

cuencia, los trabajadores ocupados en «profesiones o actividades» análogas o incluso relacionadas entre sí no pueden constituir sindicatos. Además, los jueces han interpretado restrictivamente la legislación. Por ejemplo, los trabajadores del transporte — se trate de conductores de camiones, maquinistas de tren, tripulación de embarcaciones en vías navegables, o de conductores de taxi —, tienen la obligación de constituir sindicatos independientes. Esto ha llevado a la creación de sindicatos de ámbito municipal integrados por trabajadores del mismo municipio que realizan la misma tarea. En lo que se refiere a las organizaciones de nivel superior, los sindicatos de ámbito municipal tan sólo podrían constituir un sindicato de nivel estatal si los trabajadores pertenecen al mismo oficio. De igual forma, se constituyen federaciones de sindicatos a nivel estatal de trabajadores que realizan las mismas actividades. No puede haber ninguna estructura que represente a los trabajadores de profesiones o actividades distintas. El Comité de Libertad Sindical ha mantenido que toda restricción, directa o indirecta, del derecho de los sindicatos a constituir asociaciones de sindicatos pertenecientes a la misma rama de actividad o a ramas de actividad diferentes, sobre una base regional, no está de conformidad con los principios de libertad sindical. Por último, la oradora instó al Gobierno a que reconsidere el sistema, junto con los sindicatos, a fin de garantizar el respeto del derecho de sindicación de los trabajadores.

El miembro gubernamental de Suiza apoyó la declaración realizada por la UE. En lo que respecta a la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica, alentó al Gobierno a que prosiga con las enmiendas que reducen las restricciones al derecho de reunión, y acogió con agrado las consultas con los interlocutores sociales llevadas a cabo por el Gobierno en cuanto al proceso de reforma de la ley sobre la solución de los conflictos laborales. Las relaciones de trabajo basadas en el buen funcionamiento de la concertación social y en la confianza, en el marco del diálogo social, constituyen factores clave para el desarrollo sostenible de una economía. La libertad sindical y la protección del derecho sindical y del derecho de sindicación y de negociación colectiva, forman parte de los fundamentos de una democracia y constituyen la base para las negociaciones entre los interlocutores sociales en otros terrenos. Por esta razón, el orador pide al Gobierno que considere la posibilidad de ratificación de otros convenios fundamentales. Lo alienta a que adopte las medidas necesarias para garantizar que la nueva Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica se corresponda plenamente con las disposiciones del Convenio, así como las medidas necesarias para que el proceso de reforma de la legislación del trabajo se realice en concertación con los interlocutores sociales y esté de conformidad con las normas internacionales. Poniendo a disposición los conocimientos especializados de su Gobierno en materia de implicación de los interlocutores sociales en las importantes reformas, el orador expresó su apoyo a los proyectos de cooperación de la OIT en Myanmar, dirigidos a la mejora del diálogo social en la empresa.

La miembro trabajadora del Japón resaltó la creciente discriminación contra los dirigentes sindicales en Myanmar, que dificulta la constitución de sindicatos y la realización de actividades sindicales, y está en contra de los principios fundamentales de la OIT de libertad sindical y protección del derecho de sindicación. La oradora recordó al Gobierno la decisión sobre el seguimiento de la resolución relativa a las demás medidas sobre la cuestión de Myanmar, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en marzo de 2018, en la que se insta al Gobierno a participar en el proceso de reforma de la legislación laboral para fomentar la libertad sindical a través de un diálogo tripartito real y eficaz y con arreglo a las normas internacionales del trabajo. La situación real de los sindicatos es

desoladora. Si bien la creación de sindicatos ha progresado rápidamente desde la promulgación de la Ley sobre Organizaciones Sindicales, también proliferan los casos de acoso sindical y discriminación contra dirigentes sindicales, violando claramente el Convenio. Desde 2017, la CTUM ha registrado 29 casos de despido improcedente por sindicación, que han dado pie al despido de 3 424 dirigentes sindicales y afiliados. En muchas ocasiones, el Consejo de Arbitraje ha ordenado en vano su reintegro. Además, existen numerosos problemas en torno al proceso de solución de conflictos: el proceso de arbitraje es demasiado largo; las sanciones previstas por la Ley sobre Organizaciones Sindicales por incumplimiento de las decisiones del Consejo de Arbitraje son de un costo tan reducido (el equivalente a 750 dólares de los Estados Unidos) que los empleadores suelen optar por ignorarlas, y quedan impunes las infracciones por parte de los empleadores de los convenios celebrados con los sindicatos, por lo que muchos casos de despido improcedente se llevan ante los tribunales como casos individuales. Dado que en el país el cumplimiento de la legislación es limitado y la negociación colectiva no existe, los trabajadores pueden ser objeto de sanciones penales por faltas laborales. La oradora pidió al Gobierno que adopte medidas concretas para garantizar la libertad sindical, y en particular la modificación de la Ley sobre Organizaciones Sindicales y la Ley de Solución de Conflictos Laborales, a fin de proteger a los activistas sindicales contra los despidos y el trato discriminatorio de los empleadores.

El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela destacó el compromiso manifestado por el Gobierno de continuar garantizando los derechos laborales en un contexto de cambios políticos y económicos. Con base en la Ley sobre Organizaciones Sindicales, se han constituido sindicatos y federaciones, y la tendencia es un aumento de esos registros. En virtud del compromiso del Gobierno, este aumento debería mantenerse. También se está llevando a cabo un proceso de reforma de la legislación laboral, sobre la base de consultas tripartitas. A este respecto, el orador alentó al Gobierno a que se fortalezcan las relaciones con los interlocutores sociales. Por lo tanto, la Comisión debería tomar nota de todos los aspectos positivos que se desprenden de las explicaciones suministradas así como de la buena disposición del Gobierno, y adoptar conclusiones objetivas y equilibradas, lo que dará lugar a que el Gobierno pueda considerar y valorar las conclusiones en el marco del cumplimiento del Convenio.

Un observador en representación de la Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera, hablando en nombre de la Federación de Trabajadores de la Construcción y la Madera de Myanmar, recalcó que los sindicatos del sector de la construcción son objeto de discriminación, y mencionó la situación particular de dos sindicatos. En primer lugar, se denegó la solicitud de registro a un sindicato creado en una ZEE, alegándose que el Ministerio de Trabajo, Inmigración y Población había dictado una orden especial de denegar los registros de los sindicatos en el sector de la construcción. Los funcionarios del Ministerio sostuvieron que el país no estaba preparado para el registro de sindicatos en el sector de la economía informal. El segundo caso atañe a la denegación de registro de un sindicato, porque los solicitantes no habían trabajado para la empresa durante más de seis meses. En el sector de la construcción, es imposible cumplir el requisito, ya que el trabajo es intermitente e informal. En conclusión, el orador instó al Gobierno a que deje de discriminar a los sindicatos en el sector de la construcción y de utilizar argumentos tales como el carácter informal o intermitente del trabajo para denegar registros. En particular, debe eliminar el requisito de seis meses de servicio.

El miembro gubernamental de los Estados Unidos indicó que, si bien la densidad sindical sigue siendo baja, desde

la promulgación de la Ley sobre Organizaciones Sindicales, de 2011, se han registrado más de 2 400 organizaciones laborales de base en varios niveles especificados en la ley. Sin embargo, según el Funcionario de Enlace de la OIT, siguen imponiéndose restricciones a la libertad sindical tanto en la legislación como en la práctica. El Gobierno y los interlocutores sociales se han comprometido a reformar la Ley sobre Organizaciones Sindicales y la Ley de Solución de Conflictos Laborales, de 2012, y se ha creado un grupo de trabajo técnico a cargo de la reforma de la legislación laboral, que ha acordado celebrar consultas tripartitas sobre las enmiendas potenciales. Sin embargo, en septiembre de 2017, las enmiendas difundidas por el Gobierno, si bien levantaron algunas restricciones a la constitución de organizaciones de trabajadores y de empleadores, no abordaron la cuestión relativa a la reducción de los requisitos de afiliación mínima para los sindicatos de base y a la eliminación de los requisitos de elegibilidad para los miembros del comité ejecutivo. Además, también se han planteado las siguientes cuestiones: la disminución de la tasa de registro de sindicatos; la imposición de requisitos de registro no previstos en la ley por algunos funcionarios del trabajo locales, frustrando así el registro de sindicatos; las represalias contra los trabajadores durante la constitución de un sindicato y posteriormente a su constitución, y una ausencia de sanciones contra los empleadores infractores; el bajo número de organizaciones de empleadores registradas (27 organizaciones de empleadores, una organización municipal y una federación de empleadores), y la baja densidad organizativa entre los empleadores, en parte debido a restricciones estructurales en la ley, que inhiben el desarrollo de unas relaciones laborales sólidas en el país. En consecuencia, se insta al Gobierno a que aproveche plenamente el proceso de consultas tripartito sobre la reforma de la legislación laboral para poner de conformidad la legislación con el Convenio, en plena consulta con los interlocutores sociales y, en particular, a que reduzca el límite mínimo de afiliación; elimine los requisitos de elegibilidad para los miembros del comité ejecutivo; proteja a los trabajadores de prácticas laborales injustas durante la constitución de sindicatos, prohibiendo asimismo todas las formas de represalias; revise los requisitos estructurales escalonados, de modo que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan constituirse y federarse más libremente, y garantice que las sanciones por incumplimiento de la ley sean suficientemente disuasorias, prohibiendo asimismo de manera explícita el incumplimiento de las decisiones del Consejo de Arbitraje. En conclusión, el orador instó al Gobierno a que lleve a cabo reformas legales, a través de consultas tripartitas, y alentó a los interlocutores tripartitos a que recurran a la asistencia técnica de la OIT a este respecto.

La miembro trabajadora de la República de Corea, hablando también en nombre del Consejo Australiano de Sindicatos y del Congreso del Trabajo del Canadá, aclaró que los procedimientos para la solución de conflictos dentro de las ZEE son más engorrosos porque, si bien lo exige la Ley sobre Zonas Económicas Especiales, no se ha establecido ningún procedimiento para que las partes en un conflicto lo notifiquen al comité de gestión para que éste pueda mediar. Las ZEE tienen por objeto atraer inversión extranjera, y la legislación ofrece incentivos a las empresas orientadas a la exportación. Muchas empresas coreanas despliegan su actividad en las ZEE y, aunque no se dispone de información concreta sobre las condiciones de trabajo porque se niega el acceso a los sindicalistas, los numerosos casos de empresas coreanas que violan la legislación laboral y la libertad sindical ponen de relieve la necesidad de prestar especial atención a las ZEE. Por ejemplo, en noviembre de 2017, los trabajadores sindicados de una fábrica de calcetines de Yangon convocaron

una huelga de veintiún días para que el empleador respetara la legislación laboral; el empleador no sólo hizo caso omiso del laudo del organismo de arbitraje regional, sino que también despidió a 73 trabajadores y presentó una demanda contra 13 dirigentes sindicales por dirigir la huelga. En otro caso en una fábrica de pelucas, el organismo de arbitraje ordenó el reintegro del presidente del sindicato y de un miembro del comité central que habían sido despedidos; en su lugar, el empleador despidió a 60 afiliados del sindicato y amenazó con demandar a los trabajadores por difamación y huelga ilícita. El Gobierno de la República de Corea ha anunciado recientemente que, en el marco de su nueva política del Sur, estrechará los vínculos económicos con los países de la ASEAN, incluido Myanmar. La oradora expresó su preocupación por el hecho de que el aumento de la inversión coreana pueda ser muy perjudicial para los trabajadores de Myanmar y menoscabar los derechos laborales fundamentales. Los principios de la OIT son claros: todos los trabajadores deben gozar de los derechos laborales fundamentales, incluidos quienes trabajan en las ZEE. La oradora instó al Gobierno a que adopte todas las medidas necesarias para garantizar plenamente los derechos consagrados en el Convenio a los trabajadores de las ZEE, y a que vele por que la Ley sobre Zonas Económicas Especiales no interfiera con la aplicación de otras leyes.

El miembro trabajador de Turquía declaró que, en marzo de 2018, la Cámara Alta aprobó enmiendas a la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica que incluirán: la posibilidad de imponer tres años de pena de prisión a quien se considere que haya apoyado, económicamente o de otro modo, una protesta cuya intención fuere «quebrar la seguridad nacional, el Estado de derecho, el orden público o la moral pública» y la nueva obligación para quienes soliciten permiso para celebrar una manifestación de informar a las autoridades locales competentes sobre la cantidad de dinero que se utilizará para financiarla y sobre quién la financiará. Miles de personas han protestado contra los cambios propuestos, y algunos parlamentarios han considerado que disminuirá la protección de los derechos de los trabajadores, los agricultores y los grupos étnicos, así como los derechos de los ciudadanos a protestar contra la corrupción. De adoptarse, las enmiendas sofocarán la libertad de expresión y de reunión pacífica, y supondrán una restricción importante del espacio democrático en el país. Por consiguiente, el Gobierno debe derogar la ley o enmendarla. La libertad de reunión y la huelga son derechos inalienables para los trabajadores y sus familias, incluidos aquéllos que han sido desplazados. Sin embargo, en la práctica, la Ley sobre Organizaciones Sindicales ha debilitado el movimiento sindical y, por tanto, se apoyó al llamamiento de los miembros trabajadores y de la CTUM para que se modifique la Ley de Organizaciones Sindicales a fin de garantizar que cumpla el Convenio en lo relativo al derecho de huelga. El orador también expresó su solidaridad con el miembro trabajador de Myanmar en relación con el empeño por asegurar la plena protección del derecho de sindicación.

El representante gubernamental indicó que ha escuchado atentamente todas las preocupaciones, opiniones y sugerencias planteadas durante el debate, las cuales se examinarán debidamente al regresar a la capital para velar por un mejor cumplimiento del Convenio. Éste se ratificó en 1955, pero la Ley sobre Organizaciones Sindicales se adoptó en 2011. Desde entonces, se han constituido más de 20 000 organizaciones de empleadores y de trabajadores. El incremento del número de organizaciones implica un aumento de la negociación colectiva. Habida cuenta de que Myanmar sigue mejorando la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica, es alentador señalar que el espíritu tripartito, que es la característica distintiva de la Comisión, está arraigándose y creciendo en este país,

lo cual debería considerarse un progreso. Basándose en un espíritu tripartito, se han establecido tres grupos de trabajo técnicos a cargo de un programa de trabajo decente por país, la reforma de la legislación laboral y las comunicaciones. El grupo de trabajo técnico a cargo de la reforma de la legislación laboral examinará todas las propuestas recibidas por la Comisión. Asimismo, en 2015, 2016 y 2018 se celebraron tres foros de partes interesadas sobre dicha reforma gracias a los Gobiernos de Dinamarca, Japón y Estados Unidos, así como la OIT. Los foros contaron con la participación de interlocutores locales e internacionales para intercambiar opiniones y experiencias, y produjeron los resultados previstos. El grupo de trabajo técnico mencionado y los participantes tripartitos interactuaron continuamente. Algunos consideran los logros alcanzados hasta la fecha como un vaso medio vacío y otros lo ven como un vaso medio lleno. Se ha avanzado mucho en relación con la situación de la legislación laboral en el pasado, pero es necesario seguir desplegando esfuerzos para avanzar gradualmente hacia el cumplimiento del Convenio. A tal efecto, será preciso contar con la ayuda de los interlocutores internacionales y la cooperación técnica de la OIT para lograr el cumplimiento del Convenio.

Los miembros empleadores indicaron que la fijación de un límite *per se* no constituye una violación del derecho de constituir organizaciones. Muchos países establecen límites, y algunos incluso adaptan esos límites a los establecidos para constituir empresas. Sin embargo, en muchas intervenciones se ha subrayado lo engorroso que resulta establecer organizaciones en Myanmar, debido a varios límites adicionales e innecesarios. En ese contexto, los miembros empleadores también señalaron la necesidad de asegurar la igualdad entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores en lo que atañe a las condiciones para la constitución de organizaciones. Por otro lado, el derecho de los trabajadores a constituir organizaciones que estimen convenientes también conlleva el riesgo de que se creen múltiples sindicatos dispersos, lo cual crearía graves problemas e impondría la necesidad de organizar mejor el movimiento sindical. A ese respecto, el Gobierno debe tener presente las lecciones que puedan extraerse de otros. Los miembros empleadores también declararon que muchas intervenciones se han referido a actividades represivas contra las huelgas, aunque las reuniones más bien parecen manifestaciones públicas. Asimismo, subrayaron que la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica es una ley civil general aplicable a todos, y no sólo a los sindicatos, mientras que la Ley de Organizaciones Sindicales y la Ley sobre Solución de Conflictos Laborales son distintas y pertenecen realmente al ámbito de la legislación laboral. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a que tenga en cuenta todas las solicitudes relacionadas con la legislación laboral y las ZEE. A su juicio, Myanmar sigue en el punto de partida del proceso de implementación. Se ha expresado preocupación, pero, por ahora, no hay nada que no se pueda solucionar. El diálogo social es el camino hacia el progreso y Myanmar cuenta con la plataforma para salir adelante a este respecto.

Los miembros trabajadores declararon, en respuesta a algunos de los comentarios formulados, que, si bien la pluralidad sindical constituye un reto para los trabajadores en muchos países, ya que existen diferentes modelos y soluciones, corresponde a los propios trabajadores decidir cómo organizarse. La cuestión de la Ley sobre el Derecho de Reunión y Manifestación Pacífica está relacionada con la democracia, el espacio democrático y el movimiento social, e incumbe por tanto a los sindicatos. También señalaron que el aumento del interés por invertir en Myanmar registrado desde 2012 obedece en gran medida a que el país ha sido (y sigue siendo) el nuevo centro manufacturero de bajo costo del mundo y a que sus salarios se cuentan entre los más bajos de Asia. En aquel momento, los

trabajadores advirtieron de que, si no se preservaba el Estado de derecho y se mantenía cierta coherencia entre la política social y económica, no habría garantías de que se pudiese generar empleo decente. De hecho, el interés de los inversores extranjeros ha disminuido, en parte debido a las deficiencias del marco jurídico para el diálogo social, la incoherencia de las políticas relativas a las relaciones laborales y la inexistencia del Estado de derecho, particularmente para los trabajadores. Habida cuenta de que tanto empleadores como trabajadores coinciden en que el sistema de solución de conflictos no funciona, debe potenciarse el diálogo social tripartito durante la reformulación de la ley. En marzo de 2018, las asociaciones comerciales que representan a las principales marcas de ropa y calzado de los Estados Unidos enviaron una carta urgente a la Consejera de Estado en la que explicaban que las posibilidades de emprender nuevos negocios en Myanmar, y de mantener e impulsar los negocios existentes, se verían favorecidas por la posibilidad de colaborar con trabajadores que gocen de libertad sindical y celebren negociaciones colectivas, y por la existencia de mecanismos previsibles y transparentes administrados por el Gobierno que den curso a todo tipo de reclamación y cuenten con la confianza de todos los interesados. Sin embargo, las marcas han señalado que la legislación laboral vigente no es adecuada para esos fines y que, hasta la fecha, el Gobierno ni siquiera ha logrado hacer cumplir esa legislación deficiente. Además, señalaron que los directores de las fábricas intimidan sistemáticamente a los trabajadores, les presionan para que no constituyan sindicatos y, durante los paros laborales, llaman a la policía como táctica de intimidación para romper las huelgas. En lugar de poner en práctica una estrategia ética de desarrollo, Myanmar ha optado por una deriva hacia el abismo de la desregularización. Los miembros trabajadores afirmaron que esperan mucho más del Gobierno. Sin embargo, si el Gobierno pretende entablar un diálogo social real que arroje resultados concretos, promulga las leyes adecuadas y procura elaborar una estrategia responsable en materia de relaciones laborales, Myanmar podría seguir destacándose y atraer cada vez más a empresas responsables. Así pues, se pidió al Gobierno que: entable un diálogo constructivo con los representantes de los trabajadores y de los empleadores para que la Ley sobre Organizaciones Sindicales y la Ley de Solución de Conflictos Laborales se ajusten al Convenio; vele por que las organizaciones de trabajadores y de empleadores puedan registrarse a través de procedimientos administrativos sencillos (debe retirarse inmediatamente toda directiva que contenga requisitos distintos de los que figuran en la Ley sobre Organizaciones Sindicales y su reglamento conexo y ordenarse a todo el personal de registro que no exija tales requisitos); garantice que los trabajadores puedan realizar sus actividades sindicales sin amenazas de violencia por parte de la policía de empresas de seguridad privada, y sin que éstas vulneren sus libertades civiles; subsane las deficiencias en la legislación y la práctica en relación con los derechos de los trabajadores de las ZEE; acepte lo antes posible una misión técnica para establecer un sistema de relaciones laborales basado en la libertad sindical y la negociación colectiva, que revise todas las versiones de la Ley sobre Organizaciones Sindicales y la Ley de Solución de Conflictos Laborales y recomiende enmiendas que sean coherentes con el Convenio, e informe a la Comisión de Expertos, en su próxima reunión, sobre los progresos realizados en la aplicación del Convenio en la legislación y en la práctica.

Conclusiones

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

La Comisión lamentó la falta de progresos con respecto al tan esperado marco jurídico en el que los trabajadores y los empleadores puedan ejercer libremente sus derechos en virtud del Convenio.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión instó al Gobierno a que:

- vele por que la Ley de Organizaciones Sindicales y la Ley de Solución de Conflictos Laborales se pongan plenamente en conformidad con el Convenio núm. 87 recurriendo a la asistencia técnica de la OIT durante el proceso de reforma legislativa;
- asegure que los trabajadores puedan desempeñar sus actividades sindicales sin amenazas de violencia ni otras violaciones de sus libertades civiles por parte de la policía o de la seguridad privada;
- asegure que el registro de organizaciones de trabajadores y de empleadores no esté sujeto a requisitos no razonables para garantizar que en la práctica no se obstaculice el derecho a constituir las organizaciones que se estimen convenientes o a afiliarse a ellas;
- se asegure de que las solicitudes de registro de sindicatos se tramiten con rapidez y no se denieguen a menos que incumplan criterios claros y objetivos establecidos en la legislación, y
- ponga la legislación del trabajo en relación con las zonas económicas especiales de conformidad con el Convenio núm. 87, en plena consulta con los interlocutores sociales.

La Comisión instó al Gobierno a que acepte una misión de contactos directos antes de la próxima Conferencia Internacional del Trabajo y a que informe a la Comisión de Expertos, para su reunión de noviembre de 2018, sobre los progresos realizados en relación con las recomendaciones anteriores.

El representante gubernamental aprovechó la ocasión para dar las gracias a los socios internacionales de su país que han participado en las discusiones y les agradeció su voluntad de brindar asistencia a Myanmar en sus esfuerzos por garantizar el cumplimiento del Convenio. Además, aseguró que su Gobierno tiene la intención de colaborar estrechamente con la OIT con el fin de avanzar en la aplicación del Convenio lo más posible y a la mayor brevedad.

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)

BRASIL (ratificación: 1952)

El Gobierno ha suministrado la siguiente información por escrito.

En su informe presentado a la 107.^a reunión (mayo-junio) de la Conferencia Internacional del Trabajo, publicado el pasado mes de febrero, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), al formular comentarios sobre el ciclo de presentación periódica de memorias, hizo referencia a los artículos 611-A (prevalencia de la negociación colectiva sobre la legislación), 442-B (empleo por cuenta propia) y 444, único párrafo (relación entre los contratos individuales y los convenios colectivos) del Código del Trabajo en su versión enmendada por la ley núm. 13467 (2017).

La reforma laboral en el Brasil: contexto y objetivos

- La anterior legislación laboral del Brasil, que data de 1943, experimentó algunos cambios con el transcurso de los años, pero debía actualizarse a fin de satisfacer los requisitos de la economía del siglo XXI.
- La intervención de los tribunales del trabajo para cancelar cláusulas acordadas a través de la negociación colectiva condujo a menudo a que los sindicatos presentaran quejas. En este contexto, los sindicatos de

los trabajadores metalúrgicos ABC, que son la cuna del movimiento sindical brasileño, propusieron en 2011 la adopción de un convenio colectivo con un fin específico (ACE), encaminado a velar por la prevalencia de la negociación colectiva sobre la legislación, cuya única limitación eran los derechos consagrados en el artículo 7 de la Constitución Federal, precisamente el aspecto que la reforma laboral ha implementado.

- La reforma laboral (ley núm. 13467; entrada en vigor en noviembre de 2017) es consecuencia de muchos años de discusiones sobre los retos a los que se enfrenta el mercado de trabajo brasileño, las desventajas de la legislación laboral y las preocupaciones que suscita el funcionamiento del sistema de justicia laboral.
- Estas cuestiones se han hecho particularmente urgentes en un contexto de profunda recesión económica: en 2016, la tasa de desempleo ascendió al 11,3 por ciento — la más alta desde que comenzaron los registros modernos, en 1992 —, lo que representa un incremento del 82 por ciento desde 2012. Otros factores pertinentes que tienen repercusiones en el mercado de trabajo son: el 44 por ciento de la participación de los trabajos en la economía informal en el número total de trabajos, y el 60 por ciento entre los trabajadores no calificados; un alto nivel de judicialización; la productividad laboral más baja desde los años setenta (casi un 1 por ciento por año); una elevada tasa de rotación de la fuerza de trabajo; la infrautilización de la negociación colectiva y la falta de certidumbre legal en lo que respecta a su aplicación.
- La celebración de consultas integrantes, amplias y extensas con los interlocutores sociales es una característica esencial de la reforma laboral en el Brasil. La propuesta de modernizar la legislación laboral se formuló tras una serie de debates organizados por el Ministerio de Trabajo y el Jefe de Personal de la Presidencia, en diciembre de 2016, con la participación de representantes de sindicatos y de empleadores.
- Ulteriormente, durante el proceso legislativo en 2017, 17 audiencias públicas, siete seminarios regionales y más de 40 reuniones con las partes interesadas tuvieron lugar en el Parlamento y en diferentes estados, lo que condujo a la aprobación del proyecto de ley por una mayoría significativa en la Cámara de Representantes y a nivel del Senado Federal.
- La reforma laboral pretende proporcionar más flexibilidad, una productividad laboral incrementada, certidumbre legal y racionalidad tanto al mercado de trabajo como al ordenamiento jurídico, con mayores salvaguardias contra infracciones de la legislación y del pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- Un aspecto central de la reforma laboral en el Brasil es el fortalecimiento de los convenios y de los convenios colectivos entre los sindicatos y los empleados, con el objetivo de que cada categoría negocie, colectivamente, las mejores condiciones para conciliar un empleo de calidad y un aumento de la productividad, sin que ello menoscabe los derechos de los trabajadores.

La CEACR – mandato y ciclos de presentación de memorias

- Como se ha señalado continuamente en los informes de la CEACR, el mandato de la Comisión se refiere a la aplicación de los convenios «en la legislación y en la prácticas», a través de un análisis imparcial.
- La evaluación del caso del Brasil por la CEACR no cumple dicho mandato, ni requisitos mínimos de equidad, en muchos aspectos.

- La CEACR no proporcionó ninguna explicación de la medida excepcional de romper el ciclo y de formular prematuramente comentarios sobre la reforma antes de que el Gobierno presentara la memoria pendiente sobre la aplicación del Convenio núm. 98; además, no se ha tenido en cuenta en absoluto el contexto más amplio de la reforma del Brasil.
- Es evidente que no ha habido suficiente tiempo para realizar una evaluación de todos los aspectos pertinentes de la aplicación de la nueva legislación brasileña. Cuando la Comisión se reunió en noviembre de 2017, la ley núm. 13467 había entrado en vigor unos días antes.
- Se habría necesitado tiempo adicional para poder entender de manera adecuada y equilibrada el marco jurídico efectivo, incluidas las decisiones del Tribunal Supremo, y su impacto en el mercado del trabajo.
- El respeto de los ciclos periódicos de presentación de memorias habría facilitado una evaluación completa, en 2019-2020, de la aplicación de los principios del Convenio núm. 98 en el marco de la reforma. El Brasil presentó su última memoria sobre el Convenio núm. 98 en 2016, y su obligación posterior de presentación de memorias vence el 1.º de septiembre de 2019. Así pues, la CEACR publicaría comentarios en febrero 2020 y toda posible discusión de la Comisión de Aplicación de Normas sólo tendría lugar en la 109.ª reunión de la CIT (2020).

*Relación entre la legislación laboral
y los convenios colectivos
(artículo 611-A de la ley núm. 13467)*

- Según los expertos, el artículo 611-A, no obstante las salvaguardias contenidas en el artículo 611-B del Código del Trabajo, incumple «el objetivo general de los Convenios núms. 98 y 154 y el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)», que «es la promoción de la negociación colectiva para encontrar un acuerdo sobre términos y condiciones de trabajo que sean más favorables que los previstos en la legislación [...]».
- El análisis realizado por los expertos tiene defectos importantes por la falta absoluta de esfuerzos para remitirse al significado habitual del texto del Convenio pertinente (núm. 98), tal como requiere el derecho internacional.
- A este respecto, debería subrayarse que nada en el texto del artículo 4 del Convenio núm. 98 ni ningún otro texto acordado por los órganos tripartitos indica que la negociación colectiva se limite a unas condiciones más favorables «que las ya establecidas por la legislación». El artículo 4 prevé que: «Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de convenios colectivos, las condiciones de empleo.»
- Por el contrario, el espíritu del artículo 4 y el Convenio en su conjunto, según las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, censura la limitación del alcance de las negociaciones y la invalidación de los convenios colectivos por los tribunales y las autoridades ejecutivas.
- En el mismo sentido, la Guía de políticas sobre la negociación colectiva de la OIT (2015) señala: «El marco de negociación colectiva debe proporcionar a las partes negociadoras plena libertad para decidir los temas que desean incluir en su programa de negocia-

ción. Los órganos de control de la OIT suelen considerar que las medidas adoptadas para limitar el alcance de las cuestiones negociables son incompatibles con las normas internacionales del trabajo y con los principios sobre el derecho de negociación colectiva.»

- Además, la primera parte del texto del artículo 4 está relacionada expresamente con medidas «adecuadas a las condiciones nacionales» para promover negociaciones voluntarias —expresión que tiene connotaciones tanto jurídicas como prácticas, que requieren que se considere debidamente la complejidad de la situación en el terreno antes de extraer ninguna conclusión (una vez más, en el informe de la CEACR no se hace alusión a un aspecto esencial para la correcta interpretación de las obligaciones pertinentes previstas en el Convenio núm. 98).
- En esta línea de pensamiento, sería fundamental evaluar el contexto de la reforma brasileña y el marco más amplio de los principios y derechos fundamentales en el trabajo consagrados en la Constitución brasileña de 1988 (la amplitud y el detalle de los derechos laborales constitucionales son características únicas de nuestro ordenamiento jurídico). Por lo tanto, las disposiciones constitucionales pertinentes, el artículo 611-B de la nueva legislación (que excluye de la negociación unos 30 derechos fundamentales de los trabajadores) y todos los recursos jurídicos disponibles en el Brasil aseguran un sistema de salvaguardias que debería considerarse en cualquier examen exhaustivo de la aplicación del Convenio núm. 98 en la legislación y en la práctica (un examen que está totalmente ausente en el informe de la CEACR).
- En sistemas sólidos y bien desarrollados de derechos laborales, como el brasileño, la interpretación de la Comisión del artículo 4 equivaldría a una restricción grave y errónea del alcance de la negociación colectiva, en contra del texto y del espíritu del Convenio núm. 98.
- La referencia a los «trabajos preparatorios» del Convenio núm. 154 (de 1981) es otro vicio jurídico en el análisis llevado a cabo por la CEACR. Los «trabajos» no serían un motivo apropiado para restringir el resultado de la negociación colectiva:
 - i) Al tratarse de un convenio posterior, no puede determinar el sentido que le querían dar los miembros que participaron en el establecimiento del Convenio núm. 98 (de 1949), ni los que lo ratificaron más tarde (el Brasil ratificó el Convenio núm. 98 en 1952, 29 años después de la adopción del Convenio núm. 154).
 - ii) Según la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, el recurso a los «trabajos» es un medio complementario de interpretación, subordinado al significado habitual, que debe utilizarse para confirmar el texto del tratado que se está interpretando (es decir, el Convenio núm. 154, y no otro, cuanto menos uno preexistente, como el Convenio núm. 98), o en casos de ambigüedad y de oscuridad de dicho texto.
 - iii) Si, a modo de argumento, se considerara el Convenio núm. 154, se debería conceder prioridad al texto del artículo 9 de dicho instrumento, en lugar de a sus «trabajos preparatorios»: «El presente Convenio no revisa ningún convenio ni ninguna recomendación internacional del trabajo existente».
 - iv) Incluso al considerar dichos «trabajos», debería leerse su texto completo (Informe IV (1) de la 67.ª reunión de la CIT, 1981), en particular los párrafos 58 y 65. Cabe señalar que la discusión tenía más matices: ni siquiera se consideró una

prohibición de los resultados que pudieran establecer excepciones a las disposiciones de la ley y, en cualquier caso, ningún partido previó la cláusula legal específica contenida en la legislación brasileña.

La relación entre los contratos individuales y los convenios colectivos

(artículo 444, único párrafo, ley núm. 13 467)

- La Comisión también «recuerda que las disposiciones legislativas que permiten que los contratos individuales de trabajo contengan cláusulas contrarias a aquéllas contenidas en los convenios colectivos aplicables (quedando siempre posible que los contratos individuales de trabajo prevean cláusulas más favorables para los trabajadores) son contrarias a la obligación de promoción de negociación colectiva contenida en el artículo 4 del Convenio.»
- Cabe recordar que el artículo 4 del Convenio núm. 98 no hace referencia a los contratos individuales de trabajo.
- La posibilidad contemplada en el artículo 444 (no 442, como figura erróneamente en el informe) de la legislación laboral enmendada sólo es aplicable a un pequeño porcentaje de la población brasileña (0,25 por ciento) con un nivel de ingresos más alto, y con un grado de nivel más alto, que suele ocupar puestos de dirección.

Contratistas independientes (artículo 442-B de la ley núm. 13467)

- La Comisión indica asimismo que «el Convenio se aplica a todos los trabajadores, con tan sólo la posible excepción de la policía, las fuerzas armadas (artículo 5) y los funcionarios que trabajan en la administración del Estado (artículo 6)».
- El nuevo texto del artículo 442-B (no 444-B, como figura erróneamente en el informe) aclara simplemente la condición jurídica del contratista independiente («autónomo», en portugués).
- Contrariamente a las conclusiones de los expertos, nada en esa disposición contraviene lo dispuesto en el Convenio núm. 98: si el contratista no tiene un cargo subordinado con respecto a su parte contratante, no será considerado asalariado. Además, el artículo 511 no ha sido enmendado por la nueva legislación, por lo que los contratistas independientes («trabalhadores autônomos», en portugués) pueden seguir organizándose en sindicatos.

La Comisión de Aplicación de Normas

- Según los propios comentarios de la CEACR, el Brasil tiene un plazo hasta el 1.º de septiembre de 2018 para presentar su memoria completa sobre la aplicación del Convenio núm. 98, con el fin de responder a las observaciones de los interlocutores sociales y de la Comisión.
- Tal como hemos propugnado, los limitados recursos y tiempo de la CAS deberían dedicarse a casos graves. Así pues, la inclusión del Brasil en la «lista corta» de la Comisión de Aplicación de Normas equivale a juzgar la situación del Brasil antes de escuchar al Gobierno, violándose las normas más básicas de debido proceso.
- Analizando comparativamente otros casos y situaciones comparables, la CEACR no ha utilizado un lenguaje incisivo en relación con el Brasil. Si bien expresiones como «profunda preocupación», «lamentable profundamente», «insta» e «insta enérgicamente [varias líneas de acción]», «persistencia y gravedad de

las alegaciones» se utilizan ampliamente en el informe, ninguna de ellas se ha aplicado al caso del Brasil. Estas expresiones indican claramente gravedad y/o urgencia, lo que los interlocutores sociales deberían tomar en consideración al redactar las listas largas y cortas.

Conclusiones

- Al no tener en cuenta la aplicación de los convenios en la legislación y en la práctica, las observaciones de los expertos son, en el mejor de los casos, prematuras, y contradicen el propio mandato de la Comisión. Además, proponen una interpretación jurídicamente viciada del Convenio núm. 98 que se aleja del significado habitual del texto del instrumento.
- También se aleja de las recomendaciones sistemáticas del Comité de Libertad Sindical y de los textos técnicos de la propia OIT.
- No hay ningún motivo para suponer, tal como sugieren los expertos, que la nueva legislación laboral del Brasil desalienta la negociación colectiva. Los trabajadores conservan la capacidad y la posibilidad, en una negociación voluntaria, de preferir las disposiciones jurídicas cuando las consideren más favorables que las condiciones propuestas por la otra parte.
- En cambio, al revisar los artículos pertinentes del Código del Trabajo con las modificaciones introducidas por la reforma laboral (o la ley núm. 13467 de 2017), como sugiere la Comisión, se desalentarían las negociaciones, ya que esto permitiría que el Poder Judicial revisara y anulara los convenios colectivos, como ha sucedido recientemente, y reduciría en gran medida el alcance de lo que puede negociarse, lo que tendría efectos negativos en el mercado de trabajo.
- De hecho, la reforma laboral ha consagrado una fórmula que concilia las negociaciones libres y voluntarias con la protección de los derechos de los trabajadores (muchos de ellos consagrados en nuestra Constitución). Cabe señalar que el mismo principio (la prevalencia de la negociación sobre la legislación), introducido en el Código del Trabajo, también fue reivindicado por los sindicatos de trabajadores metalúrgicos en el Estado de São Paulo en 2011, al proponer el ACE.
- Al proporcionar cierta certidumbre jurídica y fiabilidad a la negociación colectiva, sin dejar desprotegidos a los trabajadores, la reforma laboral se rige por el Convenio núm. 98 y lo promueve, en consonancia con las obligaciones internacionales.
- Es importante subrayar que los trabajadores no están desprotegidos de ningún modo por la nueva legislación brasileña. Los sindicatos pueden negociar libremente los asuntos que les interesan y seguir estando cubiertos por las disposiciones del Código del Trabajo en todas las demás cuestiones no negociadas o no acordadas mediante la negociación colectiva. El sistema de protección jurídica del Brasil y las garantías constitucionales garantizan un alto nivel de protección en cualquier situación. Además, el proceso de negociación colectiva propiamente dicho asegura que el interés superior de los trabajadores se refleje en los acuerdos finales: en primer lugar, por el poder de negociación de su sindicato, que debe ser representativo; por el requisito jurídico de que el convenio colectivo sea aprobado por una asamblea general de la categoría y, por último, por el sistema de control judicial ejercido por la Fiscalía Laboral y los tribunales del trabajo.
- El Brasil ha hecho gala de una voluntad continua para fomentar el diálogo social en todo el proceso conducente a la adopción de la reforma laboral, y más allá

del mismo. En junio de 2017, el Ministerio del Trabajo creó el Consejo Nacional del Trabajo para examinar todas las cuestiones apremiantes del mundo del trabajo y, a partir de octubre, el reglamento del consejo fue aprobado por sus miembros tripartitos, haciéndolo plenamente operativo.

- Por último, es importante señalar que desde la entrada en vigor de la reforma laboral del Brasil, se han emprendido una serie de acciones legales en el Tribunal Supremo para reivindicar la inconstitucionalidad de las nuevas disposiciones, pero ninguna de ellas están relacionadas con cuestiones señaladas a la atención de la CEACR. En su lugar, la mayoría de ellas se referían al final de la contribución obligatoria del sindicato.
- El Brasil está dispuesto a seguir conversando con los interlocutores sociales y con la sociedad civil sobre todos los aspectos de nuestra legislación.

Además, ante la Comisión, un **representante gubernamental**, Ministro de Trabajo, lamentó que el examen del caso del Brasil obedezca a motivos políticos y advirtió de que ello podría menoscabar la calidad del sistema de control de la OIT, cuyo fortalecimiento siempre ha recibido el apoyo del Brasil. El Brasil es miembro fundador de la OIT y ha ratificado 97 convenios, 80 de los cuales se encuentran en vigor. También ha sido uno de los Estados más expuestos al sistema de control de la OIT y su eficacia en este sentido ha sido ejemplar. Cada año el Gobierno presenta todas las memorias debidas y da cuenta de la plena aplicación de los instrumentos ratificados. Además, la Comisión Tripartita de Relaciones Internacionales se reúne periódicamente para examinar a fondo las normas de la OIT y la aplicación de las mismas, practicando de manera efectiva el diálogo social que promueve el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144). Con semejantes antecedentes y sin motivos que justifiquen la urgencia del examen, resulta difícil comprender las razones por las que la Comisión de Expertos anticipó los plazos previstos en el ciclo regular de presentación de memorias para examinar la ley núm. 13467/17, desviándose de su mandato de examinar la aplicación de los instrumentos de la OIT en la legislación y en la práctica. Con respecto a algunos aspectos importantes, la ley fue sometida a un análisis sesgado y prematuro pocos días después de que entrara en vigor. El análisis se llevó a cabo con tal celeridad que se intercambiaron los artículos de la ley examinada. Habida cuenta del compromiso que el país mantiene con la OIT y su sistema de control de normas, el tratamiento sesgado, parcial y sin conocimiento de causa del caso ha provocado un gran malestar. La OIT se ha visto arrastrada a un juego político que conjuga motivaciones partidistas e intereses corporativos. Los trabajadores no se ven perjudicados por la modernización del Brasil. Tan sólo lo son aquellos sindicatos que dependen del Estado y que carecen de un compromiso real con los trabajadores. De los más de 20 recursos de inconstitucionalidad interpuestos ante el Tribunal Supremo Federal (recursos de revisión judicial) contra diversos puntos de la reforma, ninguno se refiere a las cuestiones analizadas por la Comisión de Expertos. Dos de cada tres se refieren a la eliminación de la tasa sindical, una medida muy polémica, que no fue cuestionada por los sindicatos brasileños en sus observaciones dirigidas a la Comisión de Expertos. Esta medida permitió que la realidad del Brasil se aproximara a la de la gran mayoría de los países del mundo y promovió la autonomía y la independencia de los sindicatos que consagra el Convenio. Afirmó que el cuestionamiento de dicha medida expondría la fragilidad del caso planteado por las centrales sindicales (*centrais sindicais*). Con la reforma se derogó una disposición promulgada en la década de 1940 por un gobierno que quería mantener bajo control a los sindicatos. La Comisión de Expertos observó que la

posibilidad, por medio de la negociación colectiva, de dejar de lado los derechos y la protección que asisten a los trabajadores en virtud de la legislación laboral desalienta la negociación colectiva y, por tanto, es contraria a los objetivos del Convenio. El orador lamentó que la Comisión de Expertos al parecer se adhiere a la idea política de que la reforma fomentará la precariedad laboral. Explicó que, sin embargo, ello sólo sería posible si los sindicatos aceptaran *motu proprio* un acuerdo con condiciones menos favorables que las disposiciones legislativas vigentes, si la inspección del trabajo no funcionara, si no existieran órganos judiciales en materia laboral, o si la Constitución Federal fuera desgarrada. La Comisión de Expertos ha pasado por alto que los sindicatos no están obligados a aceptar condiciones menos favorables que las previstas en la ley. Si la negociación no exige concesiones recíprocas y redundante en beneficio de una sola de las partes, la otra carece de incentivos para negociar. Un principio básico de toda negociación es que todas las partes deben hacer concesiones. En un país como el Brasil, que cuenta con una legislación laboral sumamente amplia y detallada, el limitar la negociación colectiva a cuestiones que no estén cubiertas en la legislación o que estén por encima de las disposiciones legislativas reduciría su alcance y ámbito de aplicación de forma irracional. Además sería contrario al Convenio, ya que éste establece que los gobiernos deben promover negociaciones lo más amplias posible, lo cual consta en el manual de la OIT sobre este tema y se afirma en numerosas recomendaciones del Comité de Libertad Sindical. La Comisión de Expertos omitió referirse a una amplia gama de derechos laborales a los que se concedió protección constitucional en el ordenamiento jurídico brasileño y que no pueden revocarse mediante reformas de ningún tipo, ni siquiera de índole constitucional. Esos derechos están recogidos en la ley núm. 13467/17. Los 80 convenios de la OIT que están en vigor forman parte del ordenamiento jurídico brasileño y no se han visto afectados por la reforma. En su Estudio General de 2018, la Comisión de Expertos reconoció que la protección constitucional garantizada a esos derechos en el Brasil es un ejemplo a seguir. Estos no pueden ser derogados y han sido expresamente excluidos de toda posibilidad de negociación. Ello demuestra que la reforma no pretende eliminar derechos, sino consolidarlos, y que tiene por objeto dejar el mayor margen posible a la negociación colectiva y aplicar el Convenio con mayor eficacia. La Comisión olvidó mencionar que solía ser habitual que los tribunales brasileños anulasen disposiciones laborales de convenios colectivos, o convenios colectivos enteros, sin fundamentos jurídicos objetivos. Ello generaba inseguridad jurídica y desalentaba la negociación colectiva. La única manera de fomentar efectivamente la negociación colectiva, como sostiene la OIT, consiste en otorgarle fuerza de ley y preservar la autonomía de las partes, dando prioridad a lo negociado sobre lo legislado. Resulta sorprendente que los dirigentes sindicales cuestionen este punto, teniendo en cuenta que la ley incorpora una propuesta formulada originalmente en 2011 por uno de los sindicatos más grandes y fuertes del país, el Sindicato de los Metalúrgicos del ABC de São Paulo. Se alegó que priorizar lo negociado sobre lo legislado permite que los sindicatos negocien en perjuicio de los trabajadores. Sin embargo, esa no ha sido la experiencia de la negociación colectiva en el Brasil. Los estudios demuestran que, en 2016, un año de fuerte crisis económica, los sindicatos negociaron aumentos salariales por encima de la inflación en más de la mitad de los convenios colectivos, y la gran mayoría de los trabajadores pudo conservar su empleo en un momento caracterizado por una alta tasa de despidos. Los sindicatos brasileños ya han incorporado las nuevas disposiciones legislativas en sus convenios colectivos. La nueva legislación no ha desalen-

tado la negociación colectiva. Afirmó que cuando el análisis de la práctica desmiente las teorías que mejor sirven a los intereses políticos, algunos prefieren ignorar la práctica y refugiarse en la teoría. Además de las garantías constitucionales, los trabajadores están protegidos por el sistema de registro de los convenios colectivos por el Ministerio de Trabajo, lo cual exige pruebas de que el acuerdo fue aprobado por una asamblea representativa del sector; por el sistema de inspección del trabajo, compuesto de profesionales que pueden identificar y combatir administrativamente el fraude y las violaciones; por la fiscalía laboral, una institución única que puede presentar una demanda cuando se percibe un incumplimiento de los preceptos legales, como ha venido haciendo; y por el sistema judicial del trabajo, con profesionales especializados que, en 2017, antes de que entrara en vigor la nueva ley, recibió más de 4 millones de nuevas demandas. La Comisión de Expertos no menciona que en el Brasil existen 17 509 entidades sindicales registradas y que muchos han hecho muy poco por sus mandantes. No es difícil entender por qué hay tantas, a diferencia de lo que ocurre en el resto del mundo. Dado que se benefician de un impuesto obligatorio, para que exista un sindicato, este no tiene que ser representativo o defender los intereses de los trabajadores. Los ingresos garantizados por el Estado, que en 2017 llegaron a más de 4 000 millones de reales (o 1 250 millones de dólares de los Estados Unidos), aportó una razón suficiente para su existencia, en una clara distorsión de los valores que deben guiar y justificar a las organizaciones de trabajadores. La reforma laboral pone fin a esta situación. Supone que los sindicatos van a tener que trabajar mucho más, lo cual beneficiará tanto a los trabajadores como a los empleadores. Por esta razón, la misma reforma favoreció la negociación colectiva y también promovió la independencia sindical, que se encuentra en el núcleo del Convenio.

Surge con claridad que no hay razones técnicas de por qué el caso del Brasil debería ser examinado por la Comisión en ese momento y es lamentable que la OIT haya sido manipulada políticamente. Estas situaciones se dan cuando las negociaciones políticas secretas prevalecen sobre las consideraciones técnicas. Análisis precipitados y técnicamente deficientes pueden ser suficientes para exponer a un país, si así lo exigen los intereses políticos, y lo obligan a aportar una aclaración a la Comisión. En un año electoral, el proceso fue descrito como inquisitivo en la prensa brasileña, independientemente del compromiso del país de cumplir con sus obligaciones. Tal sistema no satisface las demandas y los desafíos del mundo del trabajo, ni las expectativas depositadas en la OIT. Cuando la OIT se acerca a su primer centenario, ha llegado el momento de reformar el sistema para hacerlo más coherente con el mundo del trabajo y con los principios democráticos e inclusivos, como el debido proceso legal que se requiere de todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas. Durante muchos años, el Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC) denunció esta situación, denuncia que fue solemnemente ignorada. Ha llegado el momento de comenzar a escuchar, porque si no, el sistema de control normativo correría el grave riesgo de perder credibilidad, pasando a ser, así, irrelevante. En una organización tripartita, es asombroso que no exista nada tripartito en el sistema regular de supervisión de normas. A diferencia de otros organismos, los gobiernos no desempeñan ningún papel en la selección de los miembros de la Comisión de Expertos o en la definición de los métodos de trabajo. A diferencia de otros organismos, no existe un verdadero método de supervisión universal. Es siempre el mismo grupo de países el que supuestamente no respeta los compromisos. Esta situación privilegia la selectividad frente a la transparencia y la universalidad. Reiteró la falta

de consenso en los actuales métodos de trabajo de la Comisión. Si va a elevarse el nivel de cumplimiento y apoyo de los instrumentos de la OIT, tienen que incluirse las perspectivas de los gobiernos en la selección de las listas de casos, para dar cumplimiento a los criterios técnicos; en la redacción de las conclusiones, para que sean efectivamente implementadas; y en los métodos de trabajo en general, para que sean respetadas. La composición de la Comisión de Expertos tiene que revisarse para que se refleje la diversidad y la calidad técnica esperadas. Los criterios para la selección de las listas de casos que han de examinarse tienen que volver a ser examinados para garantizar que las decisiones sean exclusivamente de orden técnico. El Brasil tiene un gran interés en continuar el debate con los interlocutores sociales, a efectos de mejorar su legislación laboral, para lo cual se encuentra preparado. Expresó su compromiso constante con las obligaciones contraídas con la OIT y reiteró que la modernización de la legislación no viola ningún convenio. Por el contrario, la ley núm. 13467/17 promueve y fortalece la negociación colectiva, dando pleno efecto al Convenio. Instó a un profundo cambio en el sistema de control antes de que sea demasiado tarde y expresó la buena disposición de su Gobierno a participar de buena fe en un esfuerzo colectivo por mejorar del sistema de control para todos.

Los miembros trabajadores señalaron que es la primera vez en veinte años que la Comisión discute la aplicación del Convenio en el Brasil. Señalando que el país ha estado caminando por la senda del progreso social y que era un líder mundial a este respecto, les decepciona profundamente por ello las medidas legislativas regresivas que se han tomado, que tendrán el efecto de dismantelar los derechos de negociación colectiva y la sólida tradición de relaciones de trabajo construida en las dos últimas décadas. En 2016 los sindicatos brasileños ya habían transmitido información a la Comisión de Expertos para dar cuenta de las graves deficiencias y los defectos de los proyectos de ley que por entonces se estaban tramitando en el Congreso. Considerando que la introducción de una posibilidad general de disminuir a través de la negociación colectiva la protección establecida para los trabajadores en la legislación tendrá un fuerte efecto de disuasión del ejercicio del derecho de negociación colectiva y podría contribuir a socavar su legitimidad a largo plazo, la Comisión de Expertos solicitó al Gobierno que tuviera en cuenta esos comentarios durante el examen de los proyectos de ley. Incluso si finalmente la Comisión de la Conferencia no discutió el caso del Brasil en 2017, el Brasil figuró en la lista preliminar de casos. A pesar de estas señales de advertencia, el Gobierno adoptó las problemáticas enmiendas el 13 de julio de 2017 sin tener en cuenta los comentarios de la Comisión de Expertos. Ambos interlocutores sociales aportaron sus puntos de vista sobre la reforma legislativa, que fue aprobada antes de la reunión de 2017 de la Comisión de Expertos. Por tanto, los miembros trabajadores discrepan que este caso, que cuenta con antecedentes en el sistema de supervisión, haya sido tratado prematuramente por la Comisión de Expertos. También discrepan firmemente con la crítica relativa al tratamiento del caso al margen del ciclo de envío de memorias. Recordando que el criterio para romper el ciclo de envío de memorias se reproduce cada año en el Informe General de la Comisión de Expertos, consideraron que el caso del Brasil reúne los criterios de que las observaciones relativas a las propuestas legislativas o los proyectos de ley pueden ser examinados por esa Comisión incluso aunque no haya respuesta del Gobierno. La elaboración de un mecanismo para romper el ciclo de envío de memorias disfrutó del apoyo tripartito. Se introdujo en tanto que salvaguardia cuando el Consejo de Administración amplió el ciclo de envío de memorias para determinados tipos de convenios a fin de

velar por que se mantuviera el control efectivo de la aplicación de los convenios ratificados. Los miembros trabajadores nunca aceptarán que se use un caso individual para atacar este mecanismo bien reconocido y apoyan la imparcialidad e independencia de la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores se mostraron profundamente preocupados de que estas enmiendas legislativas de amplio alcance, que se introdujeron apresuradamente y sin ninguna consulta previa genuina y significativa, tengan efectivamente por consecuencia el desmantelamiento del marco de negociación colectiva del Brasil y socaven los derechos de los trabajadores. Con referencia a la declaración del Gobierno de que la legislación se elaboró tras una serie de debates organizados por el Gobierno en diciembre de 2016, con participación de sindicatos y de representantes de empleadores, desearon recordar al Gobierno que los «debates» no pueden sustituir a las consultas genuinas y efectivas, y que en ellos no participaron los sindicatos más representativos. Además, el proyecto de ley sólo tenía siete artículos en aquel momento, mientras que en su versión promulgada la ley es muy extensa y tiene más de 100 artículos. Además, el Consejo de Relaciones del Trabajo, que es el órgano tripartito oficial en el que se discuten los asuntos de la OIT, no ha sido convocado desde abril de 2016. Cuando se creó el nuevo Consejo Nacional del Trabajo, el 1.º de junio de 2017, el proyecto de ley ya había sido aprobado en la Cámara baja.

Consideraron que las enmiendas son contrarias al objetivo y al espíritu del Convenio. El nuevo artículo 611-A de la Consolidación de Leyes del Trabajo (CLT), que establece como principio general que los convenios colectivos tienen prevalencia sobre la legislación y que los acuerdos colectivos negociados por delegaciones del lugar de trabajo al nivel de empresa prevalecen sobre los convenios colectivos, hace posible que mediante la negociación colectiva no se dé efecto a las disposiciones protectoras de la legislación. Mientras que la ley núm. 13467/17 contiene una lista de temas con respecto a los cuales la negociación colectiva prevalece por encima de la ley, esa lista incluye muchos aspectos de la relación de trabajo, como por ejemplo la ordenación del tiempo de trabajo. Puesto que la lista es meramente ilustrativa, podría ser bastante ampliada por las partes. El único límite a estas desviaciones es una lista cerrada de derechos a los que se hace referencia en el artículo 611-B, que contiene 30 derechos consagrados en el artículo 7 de la Constitución Federal del Brasil. Además, el artículo 611-A establece que la ausencia de contraparte no constituye una causa de nulidad de las cláusulas de los convenios colectivos, incluso si prevén la derogación a derechos reconocidos por la legislación. Los miembros trabajadores desean recordar que el objetivo general del artículo 4 del Convenio es la promoción de la negociación colectiva de buena fe con el fin de lograr un acuerdo sobre las condiciones del empleo que sean más favorables que las previstas en la ley. Al permitir derogaciones menos favorables en los convenios colectivos sobre la práctica totalidad de temas de la relación de trabajo, el Gobierno priva a los trabajadores de su derecho fundamental a la negociación colectiva y no garantiza la materialización efectiva de un conjunto mínimo de derechos que se aplicarían por igual a todos los trabajadores del Brasil. Además, el nuevo artículo 444 de la CLT, que dispone que los trabajadores que dispongan de un diploma de enseñanza superior y perciban un salario por lo menos dos veces superior al límite máximo de beneficios del régimen general de la previsión social podrán derogar, por medio de sus contratos individuales de trabajo, lo dispuesto en la legislación y en los convenios y acuerdos colectivos, no está en conformidad con el artículo 4 del Convenio ni con la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), que establecen el principio de los efectos vinculantes de los

convenios colectivos y de su prevalencia sobre los contratos individuales de trabajo cuando estos últimos sean menos favorables. Además, al ampliar la definición de trabajadores autónomos que no disfrutan del derecho de sindicación y de negociación colectiva de modo que incluya a trabajadores que tienen un contrato exclusivo y permanente con una empresa, el nuevo artículo 442-B de la CLT diluye la representación colectiva de los trabajadores mediante una clasificación incorrecta. Los miembros trabajadores expresaron su profunda preocupación por los cambios profundos y de amplio alcance aplicados por la reforma legislativa, que erosionan los derechos de negociación colectiva que anteriormente se garantizaba a los trabajadores. Con referencia al argumento del Gobierno de que la reforma fue necesaria debido al contexto general de recesión económica, señalaron que aunque el número de convenios colectivos descendió en un 29 por ciento desde la adopción de la reforma, la situación económica del país no ha mejorado. El desempleo y la tasa de informalidad incluso han aumentado. Ningún país ha logrado jamás el progreso económico sostenible despojando a sus trabajadores de sus derechos fundamentales. Reiterando su profunda preocupación con las prácticas retrógradas en un país que solía ser un abanderado de los derechos fundamentales en el trabajo, instaron al Gobierno a que tome con urgencia las medidas necesarias con el fin de reformar la legislación y ponerla en consonancia con el Convenio antes de que se inflijan más daños a los trabajadores del Brasil.

Los miembros empleadores expresaron su inquietud por la observación adoptada por la Comisión de Expertos con relación a la aplicación por el Brasil del Convenio. Reconocen la autoridad de esta Comisión para examinar una situación que no corresponde al ciclo regular de presentación de memorias en casos excepcionales, pero les preocupa el ejercicio de este poder discrecional en el presente caso. Si bien un sindicato nacional criticó la reforma laboral, la organización nacional de empleadores envió información en la que expresaba su satisfacción por la modernización del sistema obsoleto de relaciones de trabajo. Además, a pesar de que no recibió ninguna respuesta del Gobierno en relación con las opiniones divergentes de los interlocutores sociales, la Comisión de Expertos adoptó una observación, apenas unos días después de que entró en vigor la reforma de la legislación laboral. Por otro lado, 2017 no era un año en el que el Brasil debía presentar memorias sobre el Convenio y había cumplido hasta ese momento sus obligaciones correspondientes. En vista de la falta de información sobre la postura del Gobierno, una solicitud directa podría haber sido el primer paso más apropiado en el examen de la situación. Teniendo en cuenta la sensibilidad del caso, los miembros empleadores lamentaron que la Comisión de Expertos no contara con toda la información necesaria para examinarlo. Por lo tanto, esta Comisión no estaba en condiciones de examinar el caso adoptando un enfoque adecuado y equilibrado. Si se hubiera examinado el caso en el ciclo periódico, se habría podido evaluar exhaustivamente la repercusión de las reformas en la aplicación del Convenio, tanto *de jure* como *de facto*. Los miembros empleadores habían tomado buena nota de la declaración del Gobierno. Era necesario recibir más información para comprender perfectamente la reforma de la legislación laboral.

Los miembros empleadores señalaron que en dicha reforma se establece como principio general que los convenios colectivos prevalecen sobre la legislación nacional, excepto en el caso de los derechos constitucionales a los que se refiere el artículo 611-B de la CLT. A ese respecto, la Comisión de Expertos había observado que el objetivo general del Convenio es promover la negociación colectiva para pactar condiciones de empleo que sean más favorables que las que ya están establecidas por la ley. Los

miembros empleadores recordaron los requisitos del artículo 4 del Convenio según los cuales, los Estados Miembros deberán adoptar medidas para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de trabajadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo. En su opinión, no hay ningún requisito absoluto que exija que el resultado de la negociación colectiva debe ser la obtención de condiciones que sean más favorables que las establecidas por la ley. El establecimiento de un mecanismo que reconozca la preminencia de los convenios colectivos promueve en derecho, el principio de negociación colectiva. Dicho mecanismo podría crear un estímulo para que hubiera más casos de negociación colectiva voluntaria. No obstante, no se puede analizar a estas alturas el efecto del sistema en la práctica ni, por tanto, saber en esta etapa si dicho mecanismo socavaría el principio de negociación colectiva. Para poder examinar completamente la conformidad de la reforma con el Convenio, los miembros empleadores alentaron al Gobierno a que facilite información en su próxima memoria sobre la aplicación de los artículos 611-A y 611-B de la CLT, *de jure* y *de facto*. En el análisis se deben tener en cuenta los amplios derechos de los trabajadores consagrados en la constitución y mencionados en el artículo 611-B, que se refiere a 30 esferas de protección, como el derecho al seguro de desempleo, el salario mínimo, el pago semanal del descanso y las vacaciones, las licencias de maternidad y de paternidad, la seguridad y salud en el trabajo, así como la libertad sindical. Causa preocupación que la lista completa de los derechos protegidos no se haya incluido en la observación adoptada por la Comisión de Expertos. En cuanto al tema de la relación entre los contratos individuales de trabajo y los convenios colectivos, la Comisión de Expertos ha señalado que trabajadores que tienen un diploma de la enseñanza superior y reciben un salario que es por lo menos dos veces superior al límite máximo de beneficios del régimen general de la previsión social podrían dejar de lado las disposiciones de la legislación y los convenios y acuerdos colectivos por medio de sus contratos individuales de trabajo. A ese respecto, los miembros empleadores señalaron que no se puede examinar cabalmente y con conocimiento de causa la repercusión de una disposición de ese tipo en la legislación y en la práctica ni evaluar su conformidad con el Convenio si no se recibe más información del Gobierno y los interlocutores sociales. En su opinión, la cuestión del predominio de los contratos individuales sobre la legislación nacional no está comprendida en el ámbito de aplicación del Convenio. Por último, en lo que atañe a la ampliación de la definición de trabajadores autónomos y su efecto en la exclusión de los trabajadores de la protección ofrecida por los derechos sindicales, los miembros empleadores señalaron que no se puede realizar un examen completo y con conocimiento de causa si no se dispone de la información apropiada y solicitaron al Gobierno que envíe sus comentarios sobre las observaciones formuladas por los sindicatos para que la Comisión de Expertos los examine.

El miembro trabajador del Brasil, en nombre de las centrales sindicales brasileñas, felicitó a la Comisión de Expertos por la calidad de su trabajo que la ha convertido en una referencia inequívoca en las discusiones sobre las relaciones laborales. Sostuvo que los conocimientos técnicos y la imparcialidad de los expertos no deberían ser cuestionados sólo porque sus comentarios sean desfavorables a cierta posición. La función de la Comisión de Expertos es imprescindible para la orientación de los debates y para generar el necesario equilibrio en la Organización y por lo tanto, quienes atacan a la Comisión de Expertos,

atacan a la propia Organización. La gravedad de las violaciones ocasionadas por la ley núm. 13467/17 queda reflejada en las severas observaciones formuladas por la Comisión de Expertos. La nueva legislación constituye el ataque más grave a los derechos sindicales de los trabajadores en toda la historia del Brasil. El debate ante la Comisión no es nuevo ya que en 2001 el Gobierno había pretendido aprobar una ley que permitía la reducción de derechos previstos en la ley por medio de negociaciones colectivas. En 2002, en respuesta a una consulta formulada por la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) del Brasil, el Departamento de Normas de la OIT ya había afirmado que la posibilidad de desconocer derechos contenidos en la ley a través de una negociación colectiva era contraria a los Convenios núms. 98 y 154. El proceso que culminó con la aprobación de la Reforma Laboral en julio de 2017 estuvo marcado por la absoluta falta de consulta tanto de los representantes de los trabajadores como de otros sectores vinculados al mundo del trabajo como la Asociación Nacional de los Jueces del Trabajo, el Ministerio Público del Trabajo y la Asociación de Abogados Laborales. La nueva ley promueve el debilitamiento general de todo el sistema de protección de los trabajadores, atacando la organización sindical y el derecho de los trabajadores a recurrir a la justicia para presentar sus demandas, imponiendo pesadas cargas financieras a aquellos que lo hacen. Al respecto, el orador repudió toda práctica tendiente a perseguir a magistrados del trabajo que, al aplicar la nueva ley, han seguido un enfoque jurídico distinto. Con el argumento de modernizar las relaciones laborales, la nueva ley representa un retorno a parámetros de relaciones jurídicas superados desde hace numerosos años. Tales parámetros se basan en la plena libertad de contratación y asumen que las partes de la relación laboral tienen el mismo poder de negociación. El retroceso es manifiesto si se tiene en cuenta que la ley permite que la negociación individual deje sin efecto la aplicación de convenios colectivos, en violación a lo dispuesto en el artículo 4 del Convenio. Asimismo, bajo el argumento de combatir el trabajo informal, la nueva ley legaliza diversos tipos de trabajo precario y permite que mujeres embarazadas y lactantes puedan trabajar en lugares insalubres. La reforma no sólo no generó el empleo prometido sino que aumentó los índices de desocupación. Así, mientras que en el momento de entrada en vigor de la ley la tasa de desempleo era del 12,2 por ciento, según datos del Instituto Oficial del Estado brasileño (IBGE), en abril de 2018, dicha tasa era del 13,1 por ciento, lo que equivale a 13,7 millones de desempleados. Si a esta cifra se suman los trabajadores potenciales que desistieron de buscar empleo (7,8 millones) y los subocupados (6,2 millones), resulta que un total de 27,7 millones de brasileños están fuera del mercado de trabajo (un 24,7 por ciento de la población económicamente activa). La posición del Gobierno según la cual la nueva ley contribuye a promover la negociación colectiva está alejada de la realidad. Un estudio realizado por el Instituto de Investigación Económica de la Universidad de São Paulo a este respecto da cuenta de una caída del 34 por ciento en el número de acuerdos colectivos celebrados en los primeros meses de 2018. De acuerdo con la nueva ley, la negociación colectiva prevalece sobre la legislación incluso cuando ésta establece mejores condiciones; el acuerdo de empresa prevalece sobre la convención colectiva y los acuerdos individuales pueden excluir a trabajadores de la protección conferida por acuerdos y convenciones existentes, en clara violación del Convenio. La reforma atacó duramente la organización sindical, en la medida en que extinguió el modelo de financiación existente sin crear un modelo alternativo. Se impide igualmente a los sindicatos aprobar en asamblea tasas o contribuciones para su sustento, violando una vez más el Convenio. Es imposible

fortalecer la negociación colectiva debilitando a los sindicatos. Concluyó solicitando la derogación de la nueva ley dado que la misma retira derechos, ataca a los sindicatos, promueve la negociación individual en detrimento de la negociación colectiva y aleja el país de la agenda de trabajo decente.

El miembro empleador del Brasil sostuvo que no existe fundamento legal alguno que justifique el llamado del Brasil ante la Comisión para hacer aclaraciones alrededor de la negociación colectiva. La Comisión de Expertos, al no observar el ciclo regular de memorias establecido para examinar el Convenio, ha prejuzgado sobre la aplicación del mismo, basándose en un análisis superficial y abstracto de la nueva ley que no tiene en cuenta los resultados de su aplicación concreta, sin base en cualquier dato o hecho, de manera rápida con base en el texto de una legislación reciente (aplicada desde hace sólo seis meses). No se trata de un debate técnico sino de un debate político e ideológico. El Brasil es uno de los países que ha ratificado más convenios de la OIT y en el que los derechos laborales tienen rango constitucional. La reforma laboral no deroga ni modifica tales derechos laborales. La nueva ley sólo permite que los trabajadores y los empleadores puedan, si así lo desean, establecer normas relativas a las rutinas de trabajo, válidas por un tiempo determinado. No puede sostenerse que en virtud de la reforma laboral la negociación colectiva deje sin efecto la legislación aplicable, en particular dado que cuando no hay acuerdo en la negociación colectiva, debe aplicarse la legislación existente. Es claro que, contrariamente a lo que se ha sostenido, la ley núm. 13467/17 no menoscaba el Convenio sino que refuerza sus objetivos en el contexto de la legislación laboral brasileña, garantizando que los instrumentos colectivos puedan celebrarse teniendo en cuenta las modalidades actuales de trabajo y producción, sin interferencia del Estado. La Corte Constitucional del Brasil ha reconocido, en 2015, el papel fundamental de la negociación colectiva como mecanismo de adecuación de las normas laborales a diferentes sectores de la economía y situaciones económicas. A este respecto, la reforma laboral simplemente confirma la premisa principal del Convenio de promover la negociación voluntaria, estableciendo expresamente que los derechos de los trabajadores, previstos en la Constitución Federal, no pueden ser objeto de supresión o reducción por medio de la negociación. Entre tales derechos figuran los ejemplificados por la portavoz de los empleadores. La nueva ley busca establecer un ambiente propicio para la negociación colectiva brindando seguridad jurídica a los interlocutores sociales para que puedan reanudar el diálogo sobre cuestiones cuya negociación generaba incertidumbre al ser a menudo objeto de anulación por parte de la justicia del trabajo, aunque efectivamente fuera la voluntad de las partes. Los trabajadores no han sido perjudicados por la reforma, contrariamente a lo que afirman ciertos sindicatos que reclaman la restauración del impuesto sindical obligatorio, sin ofrecer a cambio los servicios debidos a sus representados. Los recursos nacionales existentes no fueron utilizados antes de llegar a la OIT. En efecto, las centrales sindicales sólo recurrieron ante la Corte Constitucional para reclamar el impuesto sindical y no para alegar supuestas violaciones a la Constitución o al Convenio. La reforma laboral era necesaria para dar impulso a la negociación colectiva y modernizar una ley de principios de los años cuarenta. La nueva ley, resultado de un proceso democrático en el que hubo numerosas audiencias públicas y aprobada por una amplia mayoría del Congreso Nacional, no menoscaba el Convenio sino que protege la negociación colectiva de injerencias externas; consolida un mecanismo eficaz para hacer frente a dificultades económicas; armoniza la legislación con la de otros países miembros de la OIT y tiende a lograr un equilibrio

entre la libertad de negociación y el principio de protección de los trabajadores. Es preocupante que la OIT pueda considerar que la negociación sólo es válida si contiene términos y condiciones de empleo más favorables que los establecidos en la ley, en particular porque tal noción resulta de una interpretación extensiva del Convenio que, si es adoptada, terminará por vincular a todos los 165 países que tienen ratificado dicho instrumento, no debiendo permitirse una modificación de las reglas del juego establecidas por el Convenio. Recordando que su país sólo hace algunos años era considerado como una referencia por la Comisión, confió en que en el examen del caso prevalecerían la imparcialidad y el papel institucional de la OIT basado en el tripartismo y exento de intereses políticos e ideológicos, pidió que la Comisión en sus conclusiones tome en cuenta que la negociación colectiva debe ser libre y espontánea como propone el texto del Convenio.

La miembro gubernamental del Paraguay, hablando en nombre de una significativa mayoría de Estados de América Latina y el Caribe, reiteró su profunda preocupación con los métodos de trabajo adoptados por la Comisión de la Conferencia, que no cuentan con el consenso tripartito. Además, varios aspectos de los comentarios de la Comisión de Expertos generan interrogantes. En relación con la ruptura del ciclo regular sin memoria del Gobierno, la oradora consideró que la existencia de criterios al respecto sólo ilustra la necesidad de una justificación de la decisión de romper el ciclo. Refiriéndose al mandato de la Comisión de Expertos reflejado en su Informe General que indica que las opiniones de la Comisión de Expertos no son vinculantes y que toman en cuenta la aplicación de los convenios «en la legislación y en la práctica [...] teniendo en cuenta las diferentes realidades y sistemas jurídicos», lamentó que en el caso del Brasil, no se haya concedido el tiempo necesario para evaluar la complejidad de la reforma laboral, que se debe examinar en su conjunto, sus repercusiones prácticas y su interpretación por los tribunales. En ese sentido, tampoco se ha considerado el extenso rol de los derechos laborales contenidos en la Constitución Federal del Brasil. En el caso brasileño, se debería considerar, no solamente la Constitución, sino también la justicia laboral especializada, el Ministerio Público del Trabajo, órgano independiente del Gobierno, la naturaleza de carrera de Estado de la inspección del Trabajo y la utilización del marco de la Consolidación de las Leyes del Trabajo. Reiteró su compromiso con el fomento a la negociación colectiva y con el principio contenido en el artículo 4 del Convenio. El sentido ordinario del artículo es claro, incluso al referirse a las «condiciones nacionales».

El miembro gubernamental del Panamá se refirió al modelo de las mesas tripartitas de diálogo social establecidas en su país para la armonización del ordenamiento jurídico con los convenios y recomendaciones de la OIT y subrayó el carácter fundamental de la asistencia técnica brindada por el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT a este respecto. Expresó sin embargo preocupación en torno a los métodos regulatorios que determinaron la inclusión del Brasil en la lista de casos a ser examinados por la Comisión de la Conferencia, incluyendo la ruptura del ciclo regular por la Comisión de Expertos que se pronunció en ausencia de la memoria del Gobierno. Reiterando su compromiso con los órganos de control, subrayó la necesidad de adoptar mecanismos de trabajo que sean debidamente consensuados entre los mandantes.

El miembro trabajador de Portugal consideró que la reforma de la legislación laboral adoptada por el Gobierno del Brasil sigue la matriz de las reformas efectuadas en España, Grecia y Portugal, las que desde 2009, han conducido a la regresión social de los trabajadores en el sur de Europa a niveles de hace varias décadas anteriores. Con el pretexto de flexibilizar las relaciones laborales, aumentar

el empleo, terminar con la fragmentación del mercado laboral y mejorar la negociación colectiva, la «troika», integrada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Europea (CE), el Banco Central Europeo (BCE) y los gobiernos han impuesto reformas laborales a los trabajadores permitiendo que organizaciones informales lleven a cabo la negociación colectiva, eliminando el principio de aplicación de la norma más favorable, aumentando el número de horas de trabajo y reduciendo la remuneración por horas extraordinarias. Dichos cambios han tenido graves consecuencias para los trabajadores: la disminución de los ingresos laborales, tasas de desempleo que alcanzan cifras nunca vistas anteriormente, pasando de menos del 10 por ciento a más del 20 por ciento en menos de dos años, obligando a cientos de miles de trabajadores, principalmente jóvenes, a buscar trabajo en otros países. Por consiguiente, considera que el objetivo central de estas reformas laborales ha sido reducir los ingresos de los trabajadores y los jubilados. La reforma que se ha impuesto a los trabajadores brasileños sigue la misma matriz, y los mismos criterios y objetivos. Al autorizar que un contrato individual de empleo pueda estipular condiciones de empleo menos favorables que aquellas establecidas en la ley o en los convenios colectivos; permitir que la negociación colectiva pueda llevarse a cabo sin la participación de los sindicatos, y facilitar el desarrollo de relaciones laborales precarias, la reforma laboral puede conducir a un aumento del trabajo precario y a la segmentación del mercado laboral en lugar de combatirlos. La reforma laboral del Gobierno socava los derechos fundamentales de los trabajadores consagrados en los Convenios fundamentales de la OIT y constituye una violación del Convenio, ya que permite la negociación colectiva sin la participación de los sindicatos y dejar de lado los convenios colectivos de trabajo por los contratos individuales. Por consiguiente, insta al Gobierno a aceptar la asistencia técnica de la OIT para armonizar la legislación laboral con los instrumentos internacionales que han suscrito y respetar la función indispensable de la Comisión de Expertos para garantizar que los convenios de la OIT son eficaces.

El miembro gubernamental de la India valoró los esfuerzos y las medidas positivas adoptadas por el Gobierno para reformar su legislación laboral con miras a garantizar seguridad jurídica y fiabilidad a la negociación colectiva, en consulta con los interlocutores sociales y de conformidad con la Constitución del país y sus obligaciones internacionales. Los países no deberían estar incluidos en la lista preliminar o en la lista final de casos antes del final del ciclo regular de presentación de memorias sin seguir el debido proceso y por otras razones que las ventajas técnicas de un caso. Un tripartismo auténtico y constructivo es una condición para un mecanismo de supervisión eficaz y fiable de la OIT. La Comisión debería apoyar plenamente al Gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones laborales.

La miembro trabajadora de Italia declaró que el Gobierno había estado aplicando una serie de reformas a la ley núm. 13467/17 vulnerando los principios fundamentales de la OIT. No se han efectuado consultas con los interlocutores sociales, no ha habido un debate público que acompañe a la discusión y la ley que eliminó el conjunto de garantías existentes fue aprobada en un tiempo record. Las políticas neoliberales promulgadas en forma unilateral producen el efecto de precariedad e inseguridad laboral. La denominada «innovación» sólo ha implicado el deterioro de las condiciones de trabajo y la denegación de los derechos sindicales, socavando los mecanismos de la negociación colectiva. La ley núm. 13467/17 permite que los convenios colectivos empeoren las condiciones previstas en la ley. Para millones de trabajadores brasileños las reformas han implicado el aumento de la desigualdad en uno de los países industrializados más desiguales. Los criterios

y el procedimiento para romper el ciclo regular de presentación de memorias de examen de casos por la Comisión de Expertos proporcionan garantías para asegurar la supervisión efectiva de la aplicación de los convenios ratificados. Dicha posibilidad no sólo fortalece el sistema de supervisión de la OIT, sino que también garantiza que asuntos delicados, incluidos las cuestiones de vida o muerte o los derechos fundamentales, se aborden debidamente. La oradora instó al Gobierno a que modifique la legislación para que esté en conformidad con el Convenio.

El miembro gubernamental de la Federación de Rusia acogió con agrado la información proporcionada por el representante del Gobierno sobre el fondo del asunto, así como acerca de las cuestiones de procedimiento que entraña. Comparte muchas de las preocupaciones expresadas, en particular ante la decisión de examinar este caso al margen del ciclo regular de presentación de memorias. Es preciso que se expliquen con más detenimiento los motivos de esta decisión. En cuanto a la aplicación de los convenios de la OIT, es importante tener en cuenta tanto la aplicación de la legislación como el contexto general condicionado por las singularidades del sistema jurídico del país en cuestión. Puesto que se acaba de aprobar la reforma, es preciso conceder tiempo al Gobierno antes de sacar conclusiones inequívocas. En opinión del orador, hay margen para la mejora de los métodos de trabajo de la Comisión. Habrá que examinar detenidamente las propuestas concretas que se formulen a este respecto. Dado que la Comisión es fundamental para garantizar el cumplimiento coherente y estricto de las normas internacionales del trabajo, debe contar con la confianza plena de los gobiernos, los trabajadores y los empleadores.

El miembro trabajador del Pakistán recordó que el mandato de la Comisión de Expertos se explica claramente en su Informe General. Es crucial para la Comisión de la Conferencia recordar que la legitimidad y el sentido de la labor de la Comisión de Expertos se basan en su imparcialidad, su experiencia y sus conocimientos técnicos. Hace años que, sobre esta base, se detectan casos excepcionales y se rompe el ciclo regular de presentación de memorias cuando se han fundamentado lo suficiente las acusaciones presentadas y hay una necesidad urgente de abordar la situación. Además, si no hay respuesta por parte del Gobierno, la Comisión de Expertos puede examinar las observaciones relativas a propuestas legislativas o proyectos de ley, cuando resulte útil para el país. Por lo tanto, el orador consideró que la Comisión de Expertos ha actuado conforme a su mandato y en línea con los criterios establecidos para romper el ciclo regular de presentación de memorias, ya que el derecho de sindicación y negociación colectiva es uno de los derechos humanos fundamentales y corre el riesgo de verse socavado por la promulgación de la ley núm. 13467/17.

El miembro empleador de Colombia señaló que la reforma laboral del Brasil es producto de amplias discusiones llevadas a cabo con los interlocutores sociales durante más de veinte años. Se trata de una norma expedida para mejorar las relaciones laborales en el Brasil, al adecuar la legislación a las nuevas realidades, siempre sobre la base de la negociación colectiva. Lo que se pretende con esta reforma laboral es establecer condiciones más favorables para la competitividad, la productividad y el desarrollo económico-social con respeto a los derechos fundamentales del trabajo y al trabajo decente. Consideró que ha sido prematura la evaluación de los efectos generados por la reforma; un período razonable de implementación es necesario para poder llegar a conclusiones precisas y fundamentadas. La reforma laboral brasileña no concede una autorización general para derogar la legislación laboral por negociación colectiva como se ha denunciado. Los cambios realizados se enfocaron en dar seguridad al resultado de lo pactado entre trabajadores y empleadores y al

alcance de la negociación colectiva. La nueva normativa laboral no priva a los trabajadores de sus derechos y garantías laborales y tampoco viola los Convenios núms. 98 y 154. La legislación laboral actual protege las negociaciones colectivas, consolida un mecanismo necesario y eficaz para el enfrentamiento de adversidades económicas y brinda mayores posibilidades de negociación a empleadores y trabajadores, sin vulneración de los derechos laborales constitucionalmente previstos. En relación con la regulación del trabajo autónomo, el orador notó que la nueva legislación establece una definición clara sobre quienes se consideran profesionales autónomos y los requisitos para identificarlos. Al ser independientes o autónomos, los trabajadores se rigen por normas diferentes a las de los empleados y en ambas se respeta el trabajo decente. No se restringen los derechos sindicales porque los profesionales autónomos no cuentan con un vínculo laboral y por lo tanto no están cubiertos por la legislación laboral.

El miembro trabajador de la Argentina señaló que en un estudio reciente presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas se afirma que más de 130 países se han embarcado en los últimos años en reformas de políticas y normas laborales pro austeridad y que la desregulación del mercado de trabajo no favorece el crecimiento ni el empleo. Por el contrario, un número creciente de estudios confirma que las normas del trabajo tienen efectos económicos positivos tanto en la productividad como en la innovación. La reforma laboral en el Brasil generaliza la tercerización y la subcontratación. De ese modo, menoscaba salarios, debilita los sindicatos y la negociación colectiva y favorece a las grandes corporaciones multinacionales. El incremento de la informalidad y la precarización conlleva un aumento de la desigualdad. La nueva ley elimina la idea de jornada de trabajo al crear el trabajo intermitente; elimina recursos con los que contaba el trabajador para efectuar reclamos ante la justicia laboral; permite a las mujeres embarazadas trabajar en ambientes insalubres, y elimina el financiamiento de los sindicatos, con graves consecuencias sobre la existencia de los sindicatos y la negociación colectiva. Al imponer la «negociación» entre el empleador y el trabajador, sin presencia del sindicato, facilita la imposición de condiciones por debajo del acuerdo colectivo. La nueva ley constituye asimismo un ataque a las normas fundamentales de la OIT y es una medida regresiva que no puede considerarse como una respuesta admisible frente a las crisis económicas y financieras. Es necesario que se generen economías sustentables, con protección social, trabajos seguros y salarios decentes tanto en el Brasil como en todo el continente americano.

El miembro gubernamental de Honduras expresó su preocupación en relación con la interrupción del ciclo regular de presentación de memoria. Confío en que el Gobierno avanzará en el fomento de la negociación colectiva a través de la adopción de medidas adecuadas destinadas al uso de procedimientos de negociación libre y voluntaria y de contratos colectivos que reglamenten las condiciones de empleo.

El miembro trabajador de los Estados Unidos, hablando también en nombre del miembro trabajador del Canadá, declaró que en el Brasil se están deteriorando las instituciones del mercado de trabajo estable, el diálogo social y la negociación colectiva. Las enmiendas a la CLT han entrado en vigor en noviembre de 2017 reduciendo la capacidad de los trabajadores para defender sus derechos y negociar mejoras en materia de salarios y de condiciones de trabajo. Los cambios permiten a los sindicatos y las personas negociar acuerdos que reducen los salarios y empeoran las condiciones laborales al tiempo que incrementan el trabajo precario. Violando el principio de la negociación colectiva, los empleadores y los trabajadores pueden ne-

gociar acuerdos que prevén condiciones peores que aquellas establecidas en la legislación. Como se indica en el informe de la Comisión de Expertos, la ley núm. 13467/17 no se basa en la negociación sino en la abdicación de derechos con respecto a una amplia gama de cuestiones. Los cambios en la CLT han creado la nueva categoría del trabajador autónomo exclusivo y niegan la relación de empleo aun cuando el trabajador autónomo trabaje de forma exclusiva y permanente para una empresa. A estos trabajadores se les niega la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, lo cual ha dado lugar a relaciones de trabajo atomizadas. En los tres primeros meses del nuevo régimen, el número de relaciones de trabajo estables disueltas aumentó en casi 3 000 por ciento, en su mayoría puestos de trabajo de bajos salarios ocupados por trabajadores que carecen de la educación superior que se supone les proporciona un mayor poder de negociación individual. Estos cambios han aumentado el número de trabajadores precarios y los sindicatos han dejado de percibir las cuotas de aquellos trabajadores a los que representaban. En marzo de 2018, los sindicatos habían percibido alrededor de un 20 por ciento de lo que habían percibido en marzo de 2017. En el primer trimestre de 2018, el número total de convenios colectivos se había reducido en un 29 por ciento con respecto al mismo período de 2017. En 2018, ha habido 1 000 convenios colectivos menos que en los seis años anteriores. En el mismo período, el desempleo, la informalidad y el trabajo precario han aumentado. El Brasil está experimentando una polarización extrema exacerbada por el deterioro deliberado del diálogo social y de las relaciones laborales maduras. La reforma de la legislación del trabajo no debe significar el abandono de las normas de la OIT. Un camino diferente puede conducir a un crecimiento de los ingresos y un progreso ampliamente compartidos.

El miembro gubernamental de Bangladesh elogió al Gobierno del Brasil por haber celebrado una serie de discusiones con los representantes de los sindicatos y de los empleadores en la reforma de la CLT, que entró en vigor en noviembre de 2017. Incluso las consultas integrales y amplias con los interlocutores sociales son clave en la reforma de toda legislación relativa a los derechos del trabajo. Uno de los aspectos principales de la reforma laboral en el Brasil es el fortalecimiento de los convenios colectivos entre los sindicatos y los empleadores, que se encamina a la posibilidad de que cada uno negocie colectivamente, sin que se vean afectados los derechos de los trabajadores. Se requiere un tiempo adicional para entender el impacto de la ley en el mercado laboral, dado que se encuentra aún en su etapa inicial de aplicación. Apoyó la opinión de que no debería romperse el ciclo regular de presentación de memorias y de que los comentarios deberían formularse antes de que una memoria fuese debida y presentada, y manifestó su acuerdo con la declaración del representante gubernamental respecto de la reforma del mecanismo de control de la OIT. Concluyó subrayando la importancia de la objetividad, la transparencia, la neutralidad y la imparcialidad en los trabajos de la Comisión, a través de la utilización del tripartismo en todos los procesos de adopción de decisiones e incluso en el establecimiento de la lista final de los casos y en la consideración de las conclusiones.

La miembro trabajadora del Reino Unido declaró que las reformas de la legislación laboral adoptadas en el Brasil en julio de 2017 contravienen el Convenio. La reforma ha desreglamentado más de 120 normas del trabajo, incluyendo las salvaguardias que protegen a las mujeres embarazadas de trabajar con sustancias tóxicas, las normas relativas al despido y las leyes sobre igualdad de remuneración. También ha desmantelado el sistema de negociación colectiva, entre otras cosas permitiendo que los convenios

colectivos desplacen a la normativa legal. El objetivo declarado de la reforma fue el de aumentar la flexibilidad, reducir el desempleo y regularizar la economía informal. Sin embargo, los niveles de desempleo del Brasil se han mantenido altos, la economía informal ha crecido y las formas precarias de trabajo han aumentado. A quienes desempeñan trabajos inseguros se les disuade de afiliarse a sindicatos por miedo a sufrir victimización o a perder el empleo. Las reformas también han permitido que los trabajadores con estudios suscriban contratos individualizados en los que optan por renunciar a remuneración y condiciones acordadas en convenios colectivos. Como ha señalado la Comisión de Expertos, eso constituye una clara violación del Convenio. La oradora instó al Gobierno del Brasil a que reforme su legislación nacional y restablezca los derechos sindicales en sintonía con el Convenio.

El miembro gubernamental de México tomó nota con interés del proceso de consultas amplias que resultó en la adopción de una reforma legislativa que busca proporcionar más flexibilidad, mayor productividad laboral, certidumbre legal y racionalidad tanto al mercado de trabajo como al ordenamiento jurídico. Destacando su preocupación por la ruptura injustificada del ciclo regular de presentación de memorias, consideró que los procesos de reforma requieren ser evaluados de una manera holística, tomando en cuenta el contexto en que se desarrollan, así como otras medidas prácticas que contribuyen a la construcción de un marco jurídico efectivo que se alinee a los principios y derechos fundamentales.

El miembro trabajador de Colombia declaró que la reforma deslegitima el objetivo de la negociación colectiva, que es mejorar las condiciones de trabajo, permitiendo que acuerdos o convenios colectivos desmejoren los mínimos establecidos en la ley. La restricción al tiempo de duración de acuerdos y convenciones colectivas a un máximo de dos años, conforme al artículo 614 de la reforma, y la prohibición de la ultractividad de los acuerdos y convenios, limita la voluntad de las partes y es contraria al Convenio. Rechazó de manera enérgica la posibilidad de que los trabajadores individualmente o de forma colectiva, sin la participación de los sindicatos, negocien condiciones de trabajo fuera de la negociación colectiva o pacten la exclusión de la aplicación de los acuerdos o convenciones.

Otro miembro trabajador de Colombia lamentó profundamente el incumplimiento del Convenio por parte del Gobierno y expresó su solidaridad con las centrales obreras del Brasil.

El miembro gubernamental de China dijo compartir las preocupaciones expresadas en relación con los métodos de trabajo de la Comisión. Ésta se encuentra en el centro del sistema de control de la OIT y puede mejorarse sus métodos de trabajo. Existe una falta de transparencia en la selección de los casos individuales, que debe basarse en criterios objetivos, justos y transparentes y no en consideraciones políticas, de conformidad con los procedimientos establecidos de la OIT. A los gobiernos que deben aparecer ante la Comisión se les debe advertir por adelantado sobre la lista definitiva para que dispongan de tiempo suficiente para prepararse. Las recomendaciones que haga la Comisión deben reflejar el consenso tripartito. Los gobiernos deben disfrutar plenamente del derecho a la información y del derecho a participar en el proceso de examinar los casos individuales. Además, la OIT debe proporcionar al gobierno afectado servicios de fortalecimiento de la capacidad y asistencia técnica.

El miembro trabajador del Paraguay señaló que la reforma laboral en el Brasil precariza el trabajo, debilita la negociación colectiva y el diálogo social y ataca a la organización sindical. La reforma fue aprobada en uno de los peores momentos de crisis política e institucional en la historia del Brasil, sin diálogo con los sindicatos y los trabajadores. Tendrá como consecuencia que los empresarios

puedan hacer despidos colectivos, sin necesidad de discutir con el sindicato. Además de limitar la representación sindical, la reforma priva al movimiento sindical brasileño de sus principales fuentes de financiamiento. Recordando que en los últimos años las centrales sindicales del Brasil han venido denunciando las prácticas antisindicales y las propuestas de reformas que se acaban de concretizar, expresó su apoyo a la discusión de este caso de violación del Convenio.

El miembro trabajador del Uruguay manifestó su solidaridad con las centrales sindicales del Brasil ante los efectos de la nueva ley que ha aumentado el desempleo y la pobreza y ha llevado a un desmejoramiento de las condiciones de vida en el país. Con respecto a la necesidad de esperar el envío de la memoria por parte del Gobierno, sostuvo que más importante que la obligación de enviar memorias era la necesidad de dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio. A nivel del Cono Sur, se cuenta con la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, una herramienta tripartita que protege los derechos laborales, obtenida tras largos debates entre los interlocutores sociales. La reforma laboral en el Brasil busca por el contrario imponer recetas de los años noventa para desregular las relaciones laborales.

Un observador en representación de la Organización Mundial de Trabajadores indicó que la reforma laboral en el Brasil contraviene al derecho sindical establecido en la Constitución brasileña y a los artículos 3 y 4 del Convenio. La reforma laboral reglamenta de manera individual y privada los contratos de trabajo, entre el trabajador y el empleador, sin participación de las organizaciones sindicales, colocando a los trabajadores en una situación de vulnerabilidad excesivamente peligrosa. Este desconocimiento de las organizaciones sindicales y de la negociación colectiva permite a los empleadores realizar despidos colectivos. En los últimos años, las centrales de trabajadores brasileñas han venido denunciando las prácticas antisindicales. Permitir los ataques contra la libertad sindical y la negociación colectiva, en varios países, puede dar lugar a un retroceso para la institucionalidad sindical en el mundo.

El miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela consideró que la reforma laboral brasileña que permite la negociación a la baja de los derechos es un retroceso que conduce a la desprotección de los trabajadores y que viola el Convenio. También, permite la disolución del vínculo de afiliación sindical en el caso de trabajadores que perciban un salario por lo menos dos veces superior al límite máximo de beneficios del régimen general de la previsión social. Esto puede debilitar la fuerza y la unidad sindical. Además, la reforma permite la creación de la figura del trabajador autónomo exclusivo, atacando los derechos de libertad sindical y negociación colectiva.

El miembro empleador de México enfatizó que la OIT reconoce la negociación colectiva como uno de los principales medios para establecer condiciones laborales y otras regulaciones de manera libre y voluntaria a través de los representantes designados para tal fin. La negociación colectiva es un instrumento vinculante que obliga a las partes y que asegura seguridad jurídica. Lamentablemente en el Brasil, antes de la reforma laboral, los contratos colectivos estaban sujetos continuamente a la intervención de las autoridades que los anulaban de manera recurrente. La reforma laboral reconoce y privilegia la importancia de la negociación colectiva, en el marco constitucional que establece unos derechos fundamentales que son irrenunciables.

El miembro empleador de Guatemala consideró que la nueva legislación responde a la necesidad de fortalecer la negociación colectiva, en los términos exigidos por el artículo 4 del Convenio. El hecho de que los derechos de los trabajadores consagrados en la Constitución constituyan el

piso de la negociación es una garantía amplia de protección. Antes de la promulgación de la nueva legislación, un fallo de la Corte Constitucional reconoció expresamente el papel importante de la negociación colectiva en tanto que mecanismo de adecuación de las normas de trabajo a los diferentes sectores de la economía y las coyunturas económicas diferenciadas. Subrayó que antes de la reforma, la injerencia gubernamental por la cancelación de cláusulas acordadas entre las partes fue duramente criticada y objeto de quejas por parte de los trabajadores y empleadores brasileños. En 2011, un importante sindicato en el Brasil propuso la adopción de un convenio colectivo con un fin específico, encaminado a velar por la prevalencia de la negociación colectiva sobre la ley. La reforma permite que los que no quieren negociar colectivamente tengan las garantías del ordenamiento legal; quienes lo harán, tendrán la posibilidad de adecuar la legislación a su mejor conveniencia y según sus circunstancias, sin perjuicio de amplias garantías laborales consagradas a nivel constitucional.

El miembro trabajador de Chile señaló que en muchos aspectos la normativa brasileña referida a la libertad sindical, antes de la adopción de la ley núm. 13467/17, constituía un ejemplo. Tomó nota con preocupación de esta reciente ley que reforma la CLT y que estaría impactando en el cumplimiento del Convenio. Observó, con mucha preocupación, que en nombre de una supuesta defensa del empleo, de la inversión y del crecimiento económico, el país haya recurrido a la fórmula clásica de abdicar derechos a los trabajadores, contraviniendo las disposiciones del Convenio. Recordó que la desigualdad es el principal desafío de este siglo y posiblemente de la historia de la humanidad y que la negociación colectiva, con actores sindicales fuertes, puede contribuir a establecer una vía para un crecimiento equitativo e integrado que permita reducirla. Por ello, la Comisión debería instar al Gobierno a cumplir con el Convenio, revisando los aspectos de la ley núm. 13467/17 que no están en concordancia con éste y con el objetivo de promover la negociación colectiva libre y voluntaria y los objetivos del desarrollo sostenible.

El miembro empleador de España señaló que la reforma de la legislación laboral brasileña ha puesto el foco en la prevalencia de la negociación colectiva sobre la legislación ordinaria que, por su rigidez, concedía, antes de la reforma, muy poco espacio de negociación a los trabajadores y empleadores, lo que inducía numerosos conflictos. La modernización de la legislación laboral ha reforzado la negociación colectiva, de conformidad con el Convenio. Las empresas y los trabajadores, representados por los sindicatos, podrán negociar y acordar unas condiciones de trabajo adaptadas a la realidad específica de los sectores, regiones y empresas. Subrayó que la ley no establece la obligatoriedad de la negociación colectiva, que se basa en la autonomía y voluntariedad de las partes.

Una observadora en representación de la Asociación Latinoamericana de Abogados Laboralistas destacó la gravedad del caso y su importancia para la efectiva vigencia del sistema de control de la OIT. Subrayó el papel de la negociación colectiva como un mecanismo de compensación de las desigualdades que existen en la relación entre un empleador y un trabajador. La necesidad de normas mínimas internacionales se basa en esta premisa. Las normas internacionales son también consecuencia de procesos de negociación y prevalecen sobre el derecho interno cuando es menos favorable a los trabajadores. La reforma laboral brasileña que prevé que el acuerdo individual prevalezca sobre el convenio colectivo es una grave e inaceptable regresión en materia de derechos sociales que tiene un impacto sobre muchos países, inclusive en la región latinoamericana.

El miembro empleador del Uruguay se refirió a la práctica llamada «industria del juicio laboral» que existe en los

países de la región y que contamina la negociación colectiva y la gestión empresarial. Esta práctica es fomentada por un marco jurídico insuficiente. La reforma laboral brasileña ha buscado encontrar soluciones para estas situaciones de abuso, dando seguridad a todos los actores sociales sobre las consecuencias de lo pactado.

La miembro gubernamental de Egipto tomó nota de la información facilitada por el representante gubernamental sobre las medidas adoptadas para cumplir el Convenio. La oradora se felicitó de los esfuerzos realizados por reforzar su legislación laboral y fortalecer la negociación colectiva. Invitó al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos encaminados a respetar plenamente el Convenio y a que recurra a la asistencia técnica de la OIT a este respecto.

El miembro empleador de Chile consideró que la Comisión de Expertos rompió el ciclo de memorias sin ninguna explicación, para hacer una evaluación precipitada de la ley núm. 13467/17. Es evidente que la norma no ha tenido el tiempo mínimo necesario para que de manera seria y responsable se pueda evaluar su impacto. Los comentarios de la Comisión de Expertos dan al Convenio una interpretación que su articulado no contempla cuando consideran que el objetivo general de promoción de la negociación colectiva supone encontrar un acuerdo sobre términos y condiciones de trabajo que sean más favorables que los previstos en la legislación. Además, estos comentarios no destacan la amplitud y el detalle de los derechos laborales que contempla la Constitución brasileña, ni tampoco todos los recursos judiciales de que disponen los trabajadores para salvaguardar sus derechos. El artículo 4 del Convenio no contempla ninguna limitación a la negociación colectiva, en el sentido de que ésta sólo pueda establecer condiciones más favorables que las establecidas por la legislación. Muy por el contrario, contempla de manera expresa la posibilidad de que se adopten medidas que se adapten a las condiciones nacionales. En un mundo cambiante y frente a las nuevas formas de empleo, es importante que las leyes salvaguarden la libertad de las partes para adaptarse a los cambios y la modernización.

El miembro gubernamental de Angola, haciendo hincapié en los lazos de amistad que unen a ambos países, apoyó la declaración de la delegación del Brasil que, a su juicio, demuestra que el Gobierno ha cumplido sus obligaciones.

El miembro empleador de Grecia indicó que se ha producido un error metodológico en los datos sobre el desempleo y la informalidad en el Brasil al que se ha hecho referencia durante la discusión. Esto confunde a la Comisión. Los indicadores pertinentes publicados en mayo de 2018 por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística dejan claro que teniendo en cuenta la actividad económica estacional la tasa de desempleo del Brasil se redujo en 2018 en comparación con el mismo período de 2017, puesto que la tasa de desempleo se redujo en 0,7 por ciento repitiendo la tendencia registrada en el trimestre móvil de enero a marzo de 2018. Además, es demasiado pronto para evaluar la nueva legislación, habida cuenta de que aún no se ha aplicado plenamente. El orador consideró que la reforma laboral puede conducir a un aumento de los trabajos de calidad en la economía formal.

Una observadora representante de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) declaró que también está haciendo uso de la palabra en nombre de la Internacional de la Educación (IE), IndustriALL Global Union y la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF). La posibilidad, por medio de la negociación colectiva, de desvirtuar los derechos mínimos establecidos en la legislación constituye una violación del Convenio en lo que respecta a su objetivo fundamental y de los Convenios núms. 151 y 154. La oradora rechazó la afirmación del Gobierno según la cual, la Comisión de Expertos se ha equivocado en su interpretación, y dijo que está a favor de su interpreta-

ción del artículo 4 del Convenio y sus comentarios técnicos. El nuevo artículo 611-A de la CLT que permite que los convenios de negociación colectiva reduzcan los derechos y protecciones otorgados por la legislación laboral puede tener consecuencias catastróficas para los trabajadores y los sindicatos. En los ámbitos aeronáutico y marítimo, esas excepciones pueden interferir con las normas de seguridad específicas para cada sector y reducirlas, en particular las protecciones derivadas de los convenios técnicos de la OIT. Las garantías incluidas en el artículo 611-B de la CLT no son suficientes. Asimismo, cabe la posibilidad de que la negociación colectiva desvirtúe la aplicación de los convenios de la OIT. Un fallo reciente del Tribunal Superior del Trabajo contradice la afirmación de que la reforma consistía en modernizar la legislación laboral para fortalecer las negociaciones y los sindicatos. El Tribunal se ha pronunciado hace poco sobre la ilegalidad de una huelga de trabajadores petroleros y había impuesto una multa diaria considerable a los sindicatos que no habían suspendido la huelga. Ello crea un entorno hostil que no favorecía un diálogo social con madurez. En diciembre de 2017, el Presidente vetó la ley núm. 3831, que reglamenta la negociación colectiva en la administración pública, lo cual constituye una afrenta para los funcionarios públicos brasileños, sobre todo porque el Brasil ha ratificado el Convenio núm. 151. La mencionada ley se había creado por consenso en la Cámara bipartita del Gobierno y los funcionarios públicos del Ministerio de Trabajo y Empleo y se había aprobado por unanimidad en el Senado Federal y la Cámara de Diputados del Brasil. Asimismo, la reforma laboral ha tenido consecuencias directas en el sector de la educación en lo que respecta a la privatización de la educación secundaria y el salario mínimo de los docentes. Contrariamente a lo que ha indicado el miembro empleador del Brasil, la ley núm. 13467/17 no se ha sometido previamente a un proceso de debate amplio. A los sindicatos brasileños sólo se les ha informado de las modificaciones propuestas. Los órganos de control de la OIT han indicado que es imprescindible que se celebren consultas francas y sin trabas sobre cualquier cuestión o legislación propuesta que tenga que ver con los derechos sindicales y de negociación colectiva. Por lo tanto, es necesario llevar a cabo una reforma amplia de la legislación laboral, en consulta con todos los interlocutores sociales, para armonizar la legislación brasileña con el Convenio.

El representante gubernamental agradeció el liderazgo, la firmeza y la serenidad del Presidente en la dirección de los trabajos de la Comisión y expresó su gratitud a los países y oradores que han expresado su apoyo al Brasil y a la importancia de mejorar el sistema de control para lograr una mayor previsibilidad y transparencia y un verdadero tripartismo. El Gobierno ha venido preparado para dialogar y ha presentado argumentos técnicos para demostrar la plena coherencia de la reforma laboral con las normas de la OIT. El debate ha reforzado la convicción de que la discusión sobre la reforma ha sido prematura. El orador reiteró su preocupación por el uso indebido del mecanismo para fines distintos del mandato y los objetivos de la Organización, que debe conservar su carácter técnico, imparcial y objetivo a fin de mantener su eficacia y legitimidad. A continuación, respondió a algunos de los puntos planteados en el debate, reiterando que la reforma laboral es el resultado de muchos años de discusiones sobre los retos del mercado laboral en el Brasil debido a las deficiencias de la legislación laboral y al mal funcionamiento de los tribunales laborales. Esas discusiones son aún más urgentes en el contexto de dura crisis económica de los últimos años. En 2016 se registró la tasa de desempleo más alta desde el inicio de la serie, en 1992, hasta el momento, con un aumento del 82 por ciento de la tasa de desempleo con respecto a 2012. La crisis no ha sido provocada por el Gobierno, que no puede ser considerado responsable de ella,

pero la reforma es parte de la solución y ya está produciendo resultados. Entre enero y abril de 2018, se han creado más de 310 000 puestos de trabajo formales, el mayor volumen en los últimos cinco años. Aunque se han presentado estadísticas para criticar la modernización del trabajo en el Brasil, al comparar el trimestre de febrero a abril de 2018 con el mismo período de 2017, la tasa de desempleo ha caído 0,7 puntos porcentuales, repitiendo la tendencia registrada al comparar el trimestre de enero a marzo de 2018 con el mismo trimestre de 2017, cuando la reducción ha sido de 0,6 puntos porcentuales. El orador rechazó las afirmaciones de que la reforma precarizó los derechos. Afirmó que la reforma combate la informalidad, la peor forma de precariedad, y permite nuevas formas de empleo con todas las garantías jurídicas y los derechos constitucionales, ya que ha multiplicado por casi ocho el importe de la multa impuesta a las empresas que no registran a sus trabajadores. Con respecto al artículo 444 de la CLT, la observación de la Comisión de Expertos carece de fundamento, pues el Convenio no contempla los contratos individuales; además, la ley núm. 13467/17 prevé que esa disposición se aplique sólo en casos excepcionales, en concreto, para los trabajadores que tienen un diploma de la enseñanza superior y perciben un salario por lo menos dos veces superior al límite máximo de beneficios del régimen general de la previsión social. La finalidad de la disposición legislativa es estimular las negociaciones para abordar la situación concreta de esos trabajadores de la mejor manera posible, que por lo general no está prevista en los convenios colectivos. La legislación anterior ya permitía la posibilidad de dispensar un trato diferencial a esos trabajadores y la reforma laboral permite definir criterios objetivos para asegurar que la disposición se aplique solamente a las personas con capacidad de negociación, sin perjuicio de sus derechos. La reforma no ha debilitado a los sindicatos, puesto que no ha eliminado las contribuciones sindicales: los sindicatos todavía pueden deducirlas con el acuerdo del trabajador o de la empresa. Para promover la independencia de los sindicatos con respecto a la financiación del Estado, y de conformidad con el Convenio, se ha suprimido la obligación de que todos los trabajadores contribuyan a un sindicato, pero los sindicatos brasileños todavía pueden recurrir a otras fuentes de financiación permitidas por la ley. El orador rechazó que la reforma se hubiera llevado a cabo sin consultar a los trabajadores y explicó que, en diciembre de 2016, el anterior Ministro del Trabajo mantuvo una serie de reuniones con representantes de las seis principales centrales sindicales (*centrais sindicais*) y de las principales confederaciones de empleadores para examinar la propuesta elaborada por el Ministerio del Trabajo que posteriormente se remitió al Congreso Nacional. Durante el período legislativo de 2017, se celebraron 17 audiencias públicas, siete seminarios regionales y más de 40 reuniones con diversas partes interesadas, tanto en el Parlamento como en diferentes estados, que culminaron con la aprobación del proyecto de ley por una mayoría significativa en el Congreso y posteriormente en el Senado. El proyecto de reforma de la legislación laboral recibió 1 340 enmiendas, uno de los números más grandes en toda la historia del Parlamento brasileño. De las 452 enmiendas aceptadas, 62 fueron redactadas por legisladores de la oposición. La enmienda núm. 150, que fue aceptada, proponía la posibilidad de celebrar negociaciones colectivas sobre la duración de la jornada de trabajo, dentro de los límites constitucionales, para proteger a los trabajadores contra despidos injustificados en caso de que se les redujera la jornada laboral o el salario, entre otras medidas relacionadas con el fortalecimiento de la negociación colectiva. El autor del proyecto manifestó que la enmienda era «resultado de la valiosa contribución de la combativa Confederación Nacional de Trabajadores del Comercio (CNTC)», lo que demuestra

que los trabajadores participaron efectivamente y que se admitieron sus sugerencias. Con respecto a la representación en el lugar de trabajo, ésta viene siendo una demanda histórica del movimiento sindical brasileño, prevista desde hace cerca de 30 años en el artículo 11 de la Constitución y regulada por la reforma laboral en sintonía con las disposiciones del Convenio núm. 135. Los representantes de los trabajadores en la empresa no compitieron con el mandato de los sindicatos. El número de convenios colectivos viene cayendo desde 2016, lo que sugiere que guarda más relación con los efectos de la crisis económica que con la reforma laboral. Además, el mismo estudio citado por el representante de los trabajadores indica que ha habido un cambio cualitativo en los convenios firmados, lo que evidencia la expansión del alcance de la negociación y el empeño por mejorar la representación en el lugar de trabajo. En relación con las mujeres embarazadas, la nueva norma ha sido ideada para impedir la discriminación al contratar mujeres; fue formulada por sindicatos de trabajadores de la salud y defendida por el grupo femenino del Congreso, y garantiza la protección de la salud materna y del niño. La norma reglamentaria 15 contiene una definición amplia de lugar insalubre que comprende, por ejemplo, hospitales y aeropuertos, y la norma sigue siendo la protección de las mujeres embarazadas. La jornada laboral de doce horas sólo se permite si va seguida de 36 horas de descanso obligatorio, lo que, al final de la semana y del mes, supone menos horas trabajadas sin reducción del salario. La Comisión de Expertos también cometió un grave error al considerar que la ley excluye la posibilidad de que los contratistas independientes formen sindicatos y participen en la negociación colectiva. Eso se contempla en el artículo 511 de la CLT, que se ocupa de la organización de los sindicatos y no ha sido alterado por la nueva ley. El objeto del artículo 442-B es simplemente el de una mayor claridad conceptual y la certidumbre acerca de los elementos que caracterizan la relación de empleo, en consonancia con la Recomendación núm. 198 de la OIT y según la definición del artículo 3 de la CLT, que la reforma no ha cambiado. El representante gubernamental rechazó el comentario de la Comisión de Expertos de que el Convenio debe aplicarse a los trabajadores autónomos, porque no ofrece una definición de «trabajador» a los efectos de la aplicación del Convenio y la nueva legislación no cambia la caracterización del empleo que ya figura en la CLT. El Gobierno ha trabajado de manera constructiva y en el respeto del interés común de todos los miembros de la Comisión de la Conferencia a pesar de las deficiencias del proceso actual. Reiteró el llamamiento a todos los miembros para que participen en un esfuerzo urgente, colectivo y efectivamente tripartito para reformar el sistema de control de las normas.

Los miembros empleadores expresaron su valoración de la detallada información comunicada por el representante gubernamental, incluso con respecto a las consultas que tuvieron lugar en relación con la reforma de la legislación laboral, y sobre la naturaleza de la reforma. Algunos aspectos de la discusión en la Comisión se sitúan fuera del ámbito adecuado de la discusión sobre la aplicación del Convenio. Los miembros empleadores no pueden concluir que el Brasil vulnera sus obligaciones en virtud del Convenio, como consecuencia de la reforma de la legislación laboral. La modernización de la legislación laboral puede ser un proceso difícil que da lugar a cambios y a incertidumbres. La discusión del caso fue prematura. El artículo 4 del Convenio exige que el Gobierno aliente y promueva la negociación voluntaria entre las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores, con miras a la regulación de las condiciones de empleo, mediante los convenios colectivos. Esa obligación debería orientar a la consideración que se da a la información comunicada por el Gobierno. Con respecto a la reforma de la legislación

laboral, un mecanismo que permite que los convenios colectivos prevalezcan sobre las disposiciones de las leyes, puede considerarse como que promueve, en derecho, la negociación colectiva, ampliando el alcance de la negociación colectiva, al tiempo que garantizan que se sigan respetando los fundamentos de los derechos consagrados en la Constitución. No puede constituir, en derecho, una violación de la obligación de promover la negociación voluntaria. Tampoco existe una información disponible que apoye la afirmación de que la reforma constituye una violación del Convenio en la práctica. No se cuenta con una evaluación objetiva del impacto de la reforma en el mercado laboral y en la negociación colectiva. En consecuencia se requieren pruebas para evaluar el impacto que ha tenido en la capacidad de los interlocutores sociales de participar en la negociación colectiva. Puede examinarse asimismo la cuestión de la relación entre los contratos individuales y los convenios colectivos, teniendo en cuenta la opinión de los miembros empleadores, según la cual los trabajadores también tienen libertad contractual y no podrían quedar vinculados por un convenio colectivo contra su voluntad. La cuestión relativa a un contrato individual que prevalece sobre la legislación nacional no se sitúa en el ámbito de aplicación del Convenio. Otras cuestiones que se plantearon durante la discusión, como la protección de la maternidad, tampoco se sitúan en el ámbito adecuado de la discusión. Los miembros empleadores alentaron al Gobierno a que comunicara información sobre el contenido y la aplicación de la reforma de la legislación laboral, especialmente en qué medida los interlocutores en la negociación colectiva están haciendo uso de la posibilidad de negociar convenios colectivos que prevalecen sobre la legislación nacional y en qué medida los trabajadores están haciendo uso de la posibilidad de adoptar contratos individuales que prevalecen sobre los convenios colectivos. Los miembros empleadores señalaron la indicación del Gobierno, según la cual fueron inexactas las opiniones de la Comisión de Expertos sobre los trabajadores autónomos o trabajadores por cuenta propia. Por consiguiente, el Gobierno deberá comunicar más información sobre el efecto de la extensión de la definición de trabajador autónomo, así como información sobre el impacto que ha ejercido en la capacidad de esos trabajadores de representar sus intereses. Los miembros empleadores concluyeron alentando a un compromiso constante del Gobierno con las normas internacionales del trabajo, en colaboración y en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Los miembros trabajadores expresaron una gran decepción por las observaciones del representante gubernamental en las que ha calificado a los sindicatos de instrumentos políticos que habían contribuido a fomentar los derechos de los trabajadores. El derecho de libertad sindical es un prerequisite del derecho de sindicación y de negociación colectiva. En cuanto a los comentarios sobre la capacidad de la Comisión de Expertos para evaluar la legislación del Brasil tomando en consideración la coyuntura del país, los miembros de la Comisión de Expertos fueron designados por el Consejo de Administración de la OIT y son eminentes juristas de todas las regiones del mundo. Reiteraron su profundo respeto por la labor de dicha Comisión. Asimismo, recordaron que el documento D.1 sobre los métodos de trabajo de la Comisión de la Conferencia fue adoptado con base en un consenso tripartito unánime. Los gobiernos tienen muchas ocasiones de participar en la Comisión de la Conferencia y complementar la información comprendida en el informe de Comisión de Expertos. Resaltaron que, como se recordó en los trabajos preparatorios para la adopción del Convenio núm. 154, la negociación colectiva es un proceso cuyo fin es reforzar la protección de los trabajadores que garantiza la ley. Tal y como figura en la Constitución de la OIT, en la Declaración de Filadelfia, en la Declaración relativa a los principios y derechos

fundamentales en el trabajo, de 1998, y en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, la negociación colectiva permite establecer unas condiciones de trabajo justas y equitativas y otros beneficios, y por lo tanto, la paz social. En ningún caso la protección puede ser inferior a la mínima establecida por ley. Este principio cuenta con un amplio apoyo en muchas jurisdicciones. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictaminado que los convenios colectivos quedan fuera del ámbito de la legislación sobre la competencia, siempre que esos convenios tengan por objeto adoptar medidas para mejorar las condiciones de trabajo y empleo. El Tribunal de Justicia ha ampliado este principio con el fin de proteger el derecho de negociación colectiva de los trabajadores que estén clasificados erróneamente como trabajadores por cuenta propia. Los miembros trabajadores están profundamente preocupados por la reforma extensa y estructural del sistema de negociación colectiva adoptada en 2017 y sus graves consecuencias para el disfrute y el ejercicio del derecho fundamental de negociación colectiva de los trabajadores del país. Al llevar a cabo esa reforma, el Gobierno no tuvo debidamente en cuenta comentarios anteriores de la Comisión de Expertos a este respecto. Los interlocutores sociales solamente fueron informados de esos cambios permanentes y de largo alcance que efectivamente llevarán al desmoronamiento de las relaciones del trabajo. Debe emprenderse un amplio proceso de reformas legislativas a fin de revertir los devastadores cambios realizados. El Gobierno debe asegurarse de que la legislación sea plenamente conforme con el artículo 4 del Convenio. Se deben revocar las disposiciones legislativas en relación con la posibilidad general de reducir por medio de la negociación colectiva los derechos y protecciones reconocidos a los trabajadores por la legislación del trabajo. Además, han de anularse las disposiciones que permiten las derogaciones individuales de lo dispuesto en la legislación y en los convenios colectivos en el caso de los trabajadores que dispongan de un diploma de enseñanza superior y que perciban ingresos por encima de determinado límite. Se ha de revisar la definición de trabajador autónomo para velar por que no se excluya a los trabajadores incorrectamente clasificados de su derecho a la sindicación y a la negociación colectiva. Dada la ausencia de consultas tripartitas efectivas durante el proceso de reforma legislativa, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que entable verdaderas negociaciones con los interlocutores sociales en el marco del órgano nacional tripartito. A este respecto, instaron al Gobierno a valerse de la asistencia técnica de la OIT con el fin de elaborar una hoja de ruta y un calendario para la reforma legislativa. El Gobierno también debería aceptar una misión de contactos directos antes de la próxima Conferencia Internacional del Trabajo a fin de evaluar los progresos realizados. Por último, estimaron que es crucial que el caso se incluya en un párrafo especial del informe.

Conclusiones

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

Teniendo en cuenta que la Comisión examinó este caso fuera del ciclo regular de presentación de memorias y tomando nota de las declaraciones orales realizadas por el representante gubernamental ante la Comisión en lo que respecta a la reforma laboral y la conformidad de la misma con sus obligaciones en virtud del Convenio núm. 98, así como de la discusión subsiguiente, la Comisión recomienda al Gobierno que:

- proporcione información y análisis sobre la aplicación de los principios de la negociación colectiva libre y voluntaria en la nueva reforma de la legislación laboral, y

- suministre información sobre las consultas tripartitas con los interlocutores sociales relativas a la reforma de la legislación laboral.

La Comisión pide al Gobierno que remita dicha información a la Comisión de Expertos antes de su próxima reunión, que se celebrará en noviembre de 2018.

El representante gubernamental señaló que una clara mayoría de los miembros de la Comisión ha expresado innegablemente su crítica por los métodos con los que la Comisión de Expertos ha trabajado sobre el caso brasileño. El orador instó a la Comisión de Expertos y a la Comisión de la Conferencia a que tengan plenamente en cuenta este importante factor. El examen del caso brasileño vulnera los principios más básicos de las garantías procesales. Un sistema que permite que esto suceda, sin controles ni contrapesos efectivos, falta a los fines y objetivos de la OIT. También deteriora la necesaria percepción sólida y compartida de los Estados Miembros y de los interlocutores sociales de que el sistema debe funcionar de manera justa y equitativa y estar basado en el fondo técnico del asunto. El sistema ha fallado a todos esos aspectos. Es urgente y necesaria su reforma para el bien de la Organización. Su Gobierno ha presentado argumentos sólidos sobre la pertinencia y oportunidad de la modernización de la legislación del trabajo, la cual está creando más empleos, formalizando sectores importantes de la economía, preservando los derechos laborales y fomentando la negociación colectiva en pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales del país y en particular del Convenio núm. 98. Aunque agradeció a la mayoría de la Comisión su comportamiento parlamentario, el orador lamentó que algunos miembros hayan emitido juicio sobre cuestiones que no tienen que ver con el trabajo de la Comisión. Se trata de otro ejemplo más de politización de la Comisión, que no debería aceptarse. El Brasil rechaza todo ataque contra sus instituciones. Durante los dos últimos años, el país ha hecho frente a una crisis política y una recesión económica. Ha aplicado importantes reformas económicas y laborales, promulgado leyes clave y promovido cambios positivos. La democracia está viva, la sociedad civil es palpitante, el debate político tiene todo su vigor, el imperio de la ley rige y está fuerte y el poder judicial continúa siendo totalmente independiente. En cuanto a las conclusiones, acordadas solamente por los interlocutores sociales y de las que acaba de ser informado, constituyen un ejemplo más de los viciados métodos de trabajo de la Comisión, que carecen de consenso tripartito. Si la información sobre el caso es incompleta, ello no se debe a la falta de compromiso político de su Gobierno. Se trata más bien de una realidad que se impone dado que las reformas sólo se iniciaron hace seis meses y los hechos ni se pueden ni, sobre todo, se deben manipular. En cuanto a la referencia a las consultas, la discusión debe poner el enfoque en la aplicación del Convenio núm. 98 y cualquier cuestión que corresponda a otros convenios evidentemente debería ser tratada de acuerdo con los ciclos pertinentes de presentación de memorias. Para concluir, el orador indicó que su Gobierno examinará el texto de las conclusiones que acaba de recibir y, si procede, en su momento proporcionará una respuesta.

GRECIA (ratificación: 1962)

Una representante gubernamental, Ministra de Trabajo, Seguridad Social y Solidaridad Social, señaló que la sumisión tardía de la memoria del país ha obedecido a limitaciones en materia de recursos humanos y a cambios administrativos en el Ministerio de Trabajo de conformidad con las recomendaciones de la OIT, en el marco del proyecto de asistencia técnica en curso sobre la administración del trabajo. No obstante, el Gobierno ha logrado presentar todas las memorias solicitadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT para 2017, junto con el informe solicitado de conformidad con el artículo 19 y todos los

cuestionarios sobre la preparación de los puntos del orden del día de la presente reunión de la Conferencia, así como la respuesta del país a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), que ha de presentarse en 2018. La oradora puso de relieve que el Gobierno actual ha promovido la negociación colectiva y el diálogo social. El Ministerio de Trabajo ha concedido la máxima prioridad al restablecimiento de dos principios esenciales de la negociación colectiva (a saber, el principio de extensión de la negociación colectiva y el principio de la norma más favorable), ya que éstos fueron suspendidos por el gobierno anterior, en 2011. En efecto, los derechos laborales colectivos figuran en el epicentro de la estrategia de crecimiento del Gobierno, ya que se aspira a que los trabajadores consigan, a través de negociaciones, una parte justa de la riqueza producida. El Gobierno ha participado en negociaciones intensas y prolongadas con sus acreedores, a saber, las instituciones europeas y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que están firmemente convencidos de que un sistema coordinado de negociación colectiva obstaculizará el retorno del país al crecimiento y evitará que se reduzca el desempleo. Por último, después de muchos meses de negociaciones, la persistencia del país por restablecer el sistema de negociación colectiva ha dado su fruto. Se ha adoptado una legislación, que entrará en vigor en agosto de 2018, la cual restablecerá los dos principios fundamentales mencionados anteriormente. La oradora consideró que, más importante que la propia legislación, es la movilización política que tuvo lugar en torno a este tema en 2017 y durante las negociaciones con los acreedores del país sobre la necesidad de restablecer el sistema de negociación colectiva. En la segunda ronda de negociaciones, las cuestiones relativas al mercado de trabajo se debatieron intensamente, en un empeño por abordar los puntos planteados por la Comisión de Expertos. El Gobierno ha recibido el apoyo de la Confederación Sindical Internacional (CSI), la Confederación Europea de Sindicatos (CES), varios miembros del Parlamento Europeo, el Presidente de la Comisión Europea y la OIT. La cuestión de la negociación colectiva se ha hecho emblemática, al considerarse parte del núcleo del modelo social europeo, por lo que es sorprendente que, después de estos esfuerzos, se haya instado al Gobierno a proporcionar explicaciones sobre la violación del Convenio. En los ocho últimos años, Grecia ha estado sujeta a programas de ajuste económico sucesivos, a un paquete de financiación de la troika, que comprende la Comisión Europea, el Banco Central Europeo (BCE) y el FMI. Como parte de las condiciones para recibir financiación, el país ha firmado memorandos de entendimiento con los acreedores arriba mencionados, comprometiéndose a emprender reformas legislativas, económicas y políticas. El paquete de reforma se aplicó de 2010 a 2014, y tuvo por objeto reducir los costos laborales, no sólo a través de recortes salariales, sino también imponiendo restricciones generales a los derechos laborales. Con el fin de lograr la devaluación interna requerida, durante ese período se adoptaron varias medidas severas, desmantelándose elementos fundamentales del sistema de protección del empleo establecido en el país. Esto se tradujo en una drástica desreglamentación del mercado de trabajo y del marco jurídico, lo que condujo a violaciones del Convenio. Más específicamente, las reformas emprendidas en 2011 han llevado a la abolición de los principios de extensión de convenios colectivos y de la norma más favorable, así como a limitaciones de la duración y la ultraactividad de los convenios colectivos. Como consecuencia, la negociación colectiva ha dejado de ser una realidad en el país. La coordinación de la negociación ha disminuido, mientras que la desigualdad de ingresos y el

alcance de los salarios bajos han aumentado considerablemente. Al mismo tiempo, la cobertura de la negociación ha caído de aproximadamente el 85 por ciento a menos del 30 por ciento de la fuerza de trabajo, y los contratos individuales sin la protección de un convenio colectivo representan la mayor parte de la realidad del empleo de la población activa. Como consecuencia, los salarios anuales reales se han reducido un 18 por ciento — y el trabajo parcial ha aumentado un 28 por ciento. Sin embargo, dichas políticas no han podido contener efectivamente el aumento del desempleo, que ha alcanzado el 27,9 por ciento en general y cerca del 60 por ciento entre los jóvenes. El sistema griego de negociación colectiva ha experimentado una «descentralización desorganizada». La confianza entre los propios interlocutores sociales, y entre los interlocutores sociales y el Estado, se ha visto afectada considerablemente y de forma negativa. Ésta ha sido una realidad que el Gobierno trató de cambiar, en 2015, cuando tuvo lugar un cambio de paradigma en Grecia al contar con un nuevo Gobierno centrado en los derechos sociales. El objetivo del nuevo Gobierno ha sido paliar la importante crisis humanitaria que condujo al colapso de la sociedad griega entre 2010 y 2014, y lograr la recuperación de la economía reduciendo la elevada tasa de desempleo y empoderando a la fuerza de trabajo. Las negociaciones anteriores han conducido al restablecimiento de dos principios fundamentales mencionados anteriormente: la extensión de los convenios colectivos y la aplicación de la norma más favorable. Como se ha señalado antes, el restablecimiento de dichos principios ha sido plasmado en la legislación en mayo de 2017, la cual entrará en vigor en agosto de 2018. En tiempos recientes, se han acordado los últimos detalles técnicos con los interlocutores sociales, lo que no deja ninguna duda de que la negociación colectiva se restablecerá en el país en agosto de 2018.

Pasando a la cuestión relativa al sistema de arbitraje en Grecia, la oradora recordó que el arbitraje siempre ha formado parte del marco jurídico griego para resolver los conflictos colectivos. El párrafo 2 del artículo 22 de la Constitución griega prevé que las condiciones generales de trabajo vendrán determinadas por la ley complementada por los convenios colectivos y, cuando fracase la libre negociación colectiva, por las reglas que determine el arbitraje. Desde 1990 se ha confiado ese sistema a una organización autónoma llamada Organización para la Mediación y el Arbitraje (OMED), administrada plenamente por los interlocutores sociales. El Gobierno es consciente de que la Comisión de Expertos ha declarado en reiteradas ocasiones que el derecho de recurso unilateral al arbitraje no se considera compatible con el Convenio. Sin embargo, el Gobierno tiene que respetar las prescripciones específicas de la Constitución griega así como los fallos reiterados de los tribunales superiores de Grecia. Los tribunales superiores han determinado que las disposiciones y directrices del Convenio ya se han aplicado a través de las disposiciones de la Constitución griega en el caso de la libre negociación y del arbitraje y que no se plantean problemas con respecto a la compatibilidad. En 2012, cuando el anterior Gobierno trató de abolir el recurso unilateral al arbitraje obligatorio, el plenario del Consejo de Estado al completo canceló en 2014 la abolición, por estimar que contravenía las disposiciones de la Constitución de Grecia. Además, de conformidad con la sentencia núm. 2307/2014, en Grecia: *a)* el establecimiento de un sistema de arbitraje es una obligación constitucional; *b)* el recurso unilateral al arbitraje también es un derecho constitucional, y *c)* el alcance de los laudos arbitrales debe extenderse a todas las cuestiones susceptibles de ser negociadas durante la negociación colectiva y no se puede limitar solamente a la determinación de los salarios. De conformidad con esas obligaciones constitucionales, el actual marco jurídico prevé que el derecho al recurso unilateral

al arbitraje sólo se dé a cualquiera de las partes: i) cuando la otra parte se niegue a participar en el proceso de mediación, o ii) tras la presentación de la propuesta del mediador. Esto significa que el derecho sólo puede ser ejercido cuando se hayan agotado todas las posibilidades para celebrar negociaciones libres. Además, algunas otras disposiciones también limitan el papel del arbitraje con el fin de impulsar la libre negociación colectiva, como el establecimiento de un arbitraje de segundo grado (en apelación). Esa apelación será examinada por una comisión integrada por cinco personas, a saber, dos árbitros, dos jueces del Tribunal Supremo (del Consejo de Estado y del Areios Pagos) y un consejero del Consejo Jurídico del Estado. Además, deben justificarse y documentarse plenamente las propuestas de los mediadores, así como los laudos arbitrales. Además, se ha aumentado y reforzado el control judicial de los laudos arbitrales. Finalmente, a la luz de las disposiciones del Convenio así como de las prescripciones de la Constitución griega, el Gobierno ha entablado recientemente un diálogo tripartito sobre la base del estudio de un experto independiente sobre la mediación y el arbitraje en la negociación colectiva. Siguiendo el diálogo tripartito, el Ministro de Trabajo se propone introducir nuevas enmiendas al arbitraje con miras a seguir mejorando la libre negociación y las negociaciones de buena fe entre las partes y de reforzar el procedimiento de mediación. Gracias a tales enmiendas al procedimiento de mediación, se espera que mejore, aún más, la libre negociación colectiva y que el arbitraje quede limitado a una función suplementaria, en consonancia con las recomendaciones de la Comisión de Expertos, preservando al mismo tiempo las particularidades de la Constitución griega. La oradora concluyó destacando la importancia que el Gobierno concede a la negociación colectiva y al diálogo social. En condiciones extremadamente difíciles, el Gobierno está restableciendo un sistema coordinado de negociación colectiva y garantizando los necesarios requisitos legales para impulsar el diálogo social.

Los miembros trabajadores lamentaron que el Gobierno no haya cumplido con su obligación de presentación de memorias, condición *sine qua non* para el control efectivo de la aplicación de las normas de la OIT. En referencia a la observación de la Comisión de Expertos, recordaron que, teniendo en cuenta que las pequeñas empresas son predominantes en el mercado de trabajo griego, la supresión del principio de la norma más favorable (ley núm. 3845, de 2010), combinada con la posibilidad de que una asociación de personas pueda concertar un convenio colectivo a nivel de empresa, cuando no haya ningún sindicato en la empresa (ley núm. 4024, de 2011), menoscaba gravemente el fundamento de la negociación colectiva en el país. Cabe señalar que las cifras indicadas en la memoria de la Comisión de Expertos son bastante ilustrativas a este respecto: de los 409 convenios colectivos suscritos a nivel de empresa en 2013, 218 han sido firmados por asociaciones de personas y sólo 191 por sindicatos. Ahora bien, el derecho de negociación colectiva garantizado por el artículo 4 del Convenio es un derecho previsto para las organizaciones de trabajadores, y es evidente que las asociaciones de personas no son organizaciones de trabajadores propiamente dichas. En anteriores observaciones de la Comisión de Expertos, el Gobierno explicó que una asociación de personas se crea independientemente del número total de trabajadores y por una duración determinada; que se requieren al menos tres quintos de los trabajadores de la empresa para crear una asociación de personas, y que estos trabajadores están protegidos contra el despido antisindical y pueden declararse en huelga. Los miembros trabajadores consideraron que estas explicaciones no son nada convincentes. La Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), prevé efectivamente que, en ausencia de organizaciones de trabajadores,

los representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de conformidad con la legislación nacional, puedan concluir convenios colectivos. No obstante, como se desprende de los trabajos preparatorios de esta Recomendación, esta posibilidad se ha introducido para tener en cuenta los casos de los países en los que las organizaciones sindicales no han alcanzado un nivel de desarrollo suficiente, y a fin de que los principios planteados en la Recomendación puedan aplicarse en estos países. Sin embargo, es evidente que Grecia no es un país en el que las organizaciones sindicales no estén lo suficientemente desarrolladas, y la legislación nacional prevé que, para los trabajadores de las pequeñas y medianas empresas (pymes) la representación debe aplicarse a través de los sindicatos sectoriales.

Los miembros trabajadores también hicieron referencia al Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), ratificado por Grecia, el cual prevé en su artículo 3, párrafo 2, que deberán adoptarse, si fuese necesario, medidas apropiadas para garantizar que la existencia de representantes no sindicales no se utilice en menoscabo de la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas. Esto tiene tres consecuencias: i) los principios y normas de la OIT implican que los Estados tienen la obligación de promover y desarrollar la negociación colectiva; ii) esta negociación debe llevarse a cabo a un nivel que permita participar a las organizaciones de trabajadores, y iii) el hecho de que la legislación prevea que ciertos convenios a nivel de empresa pueden derogar convenios sectoriales y nacionales, en un contexto en el que las organizaciones sindicales no están presentes a nivel de empresa, constituye una violación de los convenios y las recomendaciones de la OIT. Los miembros trabajadores subrayaron además que el Comité de Libertad Sindical observó en los casos de España y Grecia, que: «la elaboración de procedimientos que favorecen de manera sistemática la negociación descentralizada de disposiciones derogatorias menos favorables que las disposiciones de nivel superior puede desestabilizar globalmente los mecanismos de negociación colectiva, así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y debilita la libertad sindical y la negociación colectiva en violación de los principios consagrados en los Convenios núms. 87 y 98». Por consiguiente, incumbe al Gobierno tomar las medidas apropiadas para promover de manera efectiva el derecho de negociación colectiva con las organizaciones de trabajadores. Con respecto al recurso al procedimiento de arbitraje obligatorio, los miembros trabajadores estimaron que la naturaleza del sistema existente conduce a que se refuerce la posición de los empleadores, permitiéndoles no participar en los procedimientos de solución de conflictos. Por ello, se pide al Gobierno, en la respuesta que aporte a la decisión del Consejo de Estado que ha declarado inconstitucional la supresión del recurso unilateral al procedimiento de arbitraje obligatorio, que adopte un enfoque encaminado a restablecer mecanismos de negociación colectiva efectivos. Por último, en lo tocante a la cuestión de la protección contra el despido antisindical planteada en la observación de la Comisión de Expertos, los miembros trabajadores consideraron que dicha cuestión se inscribe en el marco de las medidas que facilitan las modalidades flexibles de trabajo (flexibilidad en la prerrogativa de la dirección de una empresa para poner término a los contratos de trabajo a tiempo completo; imposición unilateral de horarios de trabajo reducidos; ampliación de la duración del uso autorizado de las agencias de trabajo temporal; aumento de los plazos de prueba, y ampliación del período máximo para los contratos de duración determinada). Todas estas modalidades dan lugar a que los trabajadores sean más vulnerables a las prácticas desleales y los despidos improcedentes. Por consiguiente, es necesario que se adopten medidas para velar por que los trabajadores gocen

de una protección adecuada contra la discriminación que menoscaba la libertad sindical. Los miembros trabajadores concluyeron su intervención observando que las cuestiones de la descentralización de la negociación colectiva y del papel que desempeñan las asociaciones de personas no sólo incumben al Gobierno. Se trata de medidas condicionales, de dictados impuestos a Grecia desde 2010 en las negociaciones con la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI. Cabe señalar que la conclusión del programa de ajuste no implica en absoluto el fin de las medidas condicionales impuestas por los acreedores que reafirman que Grecia seguirá estando bajo estricta vigilancia. Por consiguiente, el examen del caso de este país brinda más bien una oportunidad a los miembros trabajadores de recordar que la lógica de la austeridad, con todas sus consecuencias dramáticas para los trabajadores y las sociedades, es incompatible con los principios y las normas fundamentales de la OIT.

Los miembros empleadores se sumaron a la preocupación expresada por los trabajadores y la Comisión de Expertos por el hecho de que el Gobierno no hubiera presentado una memoria con suficiente antelación para que dicho órgano pueda estudiar a fondo la cuestión. Esto afecta a la capacidad de la Comisión de la Conferencia para examinar la información reciente. El Convenio exige que se adopten medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación voluntaria entre los empleadores o las organizaciones de empleadores, por un lado, y las organizaciones de trabajadores, por otro, con miras a reglamentar las condiciones de empleo por medio de convenios colectivos. Los miembros empleadores aludieron a la resolución del Consejo de Estado por la que se declaró inconstitucional la disposición de la ley núm. 4046, de 14 de febrero de 2012, que preveía la supresión del recurso unilateral al arbitraje obligatorio, y señalaron que, según parece, el Gobierno está promoviendo el recurso al arbitraje obligatorio como sustituto de la negociación voluntaria. La Comisión de Expertos tomó nota de las cuestiones planteadas por la Federación Griega de Empresas (SEV) y de su preocupación por la insistencia del Gobierno en mantener una regulación que permite que se recurra unilateralmente a procedimientos de arbitraje obligatorio para eludir la negociación colectiva. Los miembros empleadores consideraron preocupante que no se haya dado respuesta a las cuestiones planteadas por la SEV. Asimismo, se mostraron sorprendidos de que el Gobierno haya indicado que una de sus principales prioridades es reestablecer un sistema de negociación colectiva, después de haber afirmado que el arbitraje siempre ha formado parte del ordenamiento jurídico griego, y recordaron que la Comisión de Expertos ha precisado en muchas de sus observaciones que el arbitraje obligatorio es incompatible con el Convenio. Los miembros empleadores señalaron que, en su intervención, la representante gubernamental indicó que el Gobierno estudió la resolución del Consejo de Estado a la luz de la Constitución griega y dio a entender que el Gobierno cumple sus obligaciones en virtud del Convenio como resultado de enmiendas recientes, y que, con ello, la responsabilidad recae sobre las organizaciones de trabajadores y de empleadores. El arbitraje obligatorio distorsiona el mercado de trabajo y puede afectar considerablemente el resultado de las negociaciones. En 1978, el Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (PIACT) indicó en el informe de su misión a Grecia que el recurso sistemático al arbitraje obligatorio no sólo impide que se cree una tradición de diálogo entre los interlocutores sociales, sino que también disuade a las organizaciones sindicales de participar en la formulación de políticas. La predicción de que el recurso sistemático al arbitraje

obligatorio sofocaría la negociación colectiva ha sido acertada.

Los miembros empleadores manifestaron su desacuerdo con la afirmación de los miembros trabajadores de que el *statu quo* favorece a los empleadores del país, pero reconocieron que el Gobierno debe restablecer mecanismos eficaces de negociación colectiva. Las disposiciones legislativas que autorizan a cualquiera de las partes a solicitar unilateralmente el recurso al arbitraje obligatorio para resolver un conflicto o celebrar un convenio colectivo no promueven la negociación colectiva voluntaria, sino que atentan contra ésta, y son contrarias al Convenio. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a que vele por que el arbitraje obligatorio no se imponga como el procedimiento habitual para solucionar conflictos o concluir convenios colectivos, ni en virtud de sentencias judiciales ni de enmiendas legislativas de ningún tipo. Además, pidieron al Gobierno que examine el sistema de arbitraje existente con los interlocutores sociales con miras a dar cumplimiento a las normas internacionales del trabajo. Se requiere un diálogo social amplio y estable con las organizaciones de trabajadores y de empleadores a nivel nacional para atender las preocupaciones planteadas en relación con el recurso al arbitraje obligatorio, y con el alcance del mismo. Por último, los miembros empleadores pidieron al Gobierno que adopte medidas sin demora a este respecto y proporcione información sobre dichas medidas a la Comisión de Expertos con suficiente antelación para que ésta pueda examinarla en su reunión de 2018.

La miembro trabajadora de Grecia expresó su agradecimiento por el apoyo brindado por la OIT en el control del cumplimiento de las normas del trabajo y en su prestación de asistencia técnica, y tomó nota de que el Gobierno no ha solucionado las cuestiones relativas a los recursos humanos en el país que han llevado al incumplimiento de sus obligaciones de presentación de memorias a la OIT. Sigue sin reestablecerse de forma efectiva la negociación colectiva, desestabilizada por reiteradas trabas legales, y tampoco se han corregido eficazmente las medidas que han tenido efectos significativos en la naturaleza voluntaria de la negociación colectiva y en el principio de la inviolabilidad de los convenios colectivos libremente concertados, que son cuestiones planteadas por el Comité de Libertad Sindical. Están en juego varias cuestiones, en particular las siguientes: la vulneración de la legalidad al fijar el salario mínimo en niveles de pobreza y reducirlo aún más en el caso de los trabajadores jóvenes; el desmantelamiento del Convenio Colectivo General Nacional (NGCA) al privar a los interlocutores sociales firmantes de su derecho a negociar colectivamente; la erosión de la negociación colectiva a nivel sectorial, y la supresión de principios fundamentales que protegen las condiciones salariales y laborales, como la extensión de la negociación colectiva y el principio de la norma más favorable y, la concesión de la capacidad de concertar convenios colectivos de empresa con efectos vinculantes a «asociaciones de personas» no elegidas. Estas medidas han privado a los interlocutores sociales del derecho elemental de impulsar y defender sus intereses económicos y sociales y de los medios para hacerlo, lo que ha propiciado una disminución de la cobertura de la negociación colectiva del 80 por ciento a algo más del 30 por ciento de los trabajadores. Además, medidas adoptadas sucesivamente han acabado con las garantías institucionales que velaban hasta el momento por condiciones equitativas en los mercados de trabajo, lo que ha generado despidos colectivos, recortes en las pensiones y en el ejercicio del derecho de huelga. Las autoridades han desatendido los firmes requerimientos del Comité de Libertad Sindical para que revise, junto con los interlocutores sociales, estas controvertidas medidas y sus repercusiones sociales. A fin de subsanar el efecto acumulativo perjudicial de estas medidas en el ejercicio del derecho a

la negociación colectiva y en la concertación de convenios colectivos, ha sido necesario garantizar que la legislación y la práctica nacionales cumplen estrictamente con las disposiciones del Convenio y del orden constitucional del país. Si bien la oradora acogió con agrado la adopción del artículo 5 de la ley núm. 4475/2017, que restablece la extensión de la negociación colectiva y el principio de la norma más favorable, señaló que el Gobierno ha emprendido la racionalización y codificación de la legislación laboral vigente, que implica la consolidación y el mantenimiento de toda la reglamentación nociva en esta materia desde 2010, incluidas las disposiciones que vulneran manifiestamente el Convenio. Por lo que se refiere al procedimiento de arbitraje, el Gobierno no se ha atenido plenamente a la decisión del Plenario del Consejo de Estado núm. 2307/2014, dejando al sistema actual con carácter principalmente subsidiario. El mercado de trabajo está plenamente desregulado, los trabajadores se encuentran en una posición de notable desventaja institucional y se ven sometidos a prácticas abusivas por parte de los empleadores que obstruyen la conclusión de convenios colectivos, por ejemplo, cuando los empleadores evitan participar en los procesos de negociación o rehúsan su designación como organización de empleadores en los mismos. En 2013, la Comisión pidió al Gobierno que creara un modelo viable de diálogo social con miras a promover la negociación colectiva, pero el diálogo social tripartito ha degenerado en un procedimiento superficial y fragmentario, y si hay algún diálogo social en la actualidad debe atribuirse en exclusiva a los interlocutores sociales y la OIT. En consecuencia, se instó a la Comisión a revalidar las recomendaciones y conclusiones formuladas anteriormente por los órganos de control de la OIT y a pedir un examen tripartito de las medidas mencionadas basadas en la evaluación de su impacto, con el fin de armonizar la legislación y la práctica nacionales con los derechos consagrados en el Convenio; destacar que no pueden restablecerse las instituciones de negociación colectiva sin derogar todas las medidas legislativas adoptadas que contravienen el Convenio, incluida la asociación de personas, y el artículo 2, 7), de la ley núm. 3845/2010 por el que se deroga el ámbito de aplicación de los convenios colectivos; reiterar que las autoridades públicas deberían abstenerse de cualquier injerencia que conlleve una restricción del derecho a la libre negociación colectiva o que impida el ejercicio legítimo de ésta; y volver a hacer hincapié en la necesidad de reestablecer el prestigio y la práctica del diálogo social tripartito, instando al Estado a respetar la autonomía y la representatividad de los interlocutores sociales, así como los resultados de la negociación colectiva.

El miembro empleador de Grecia recordó las dos principales cuestiones que se discuten: en primer lugar, los convenios colectivos a nivel de empresa y las asociaciones de personas y en segundo lugar, la cuestión del arbitraje obligatorio. Con respecto a la competencia de las asociaciones de personas para representar a los trabajadores a nivel de empresa en la que no existe un sindicato, tales medidas están en plena conformidad con las normas de la OIT, la negociación colectiva activamente promovida y el diálogo social y por tanto no deberían cambiarse. Los reglamentos especiales que permiten secciones sindicales en las pequeñas empresas deberían considerarse, en el contexto específico del país, una injerencia gubernamental en la manera en que los trabajadores se organizan según su libre voluntad, por lo que no debería haber enmiendas legislativas, con independencia de que en las leyes haya o no un principio de norma más favorable. Los órganos de control de la OIT concluyeron que el actual sistema, en la medida en que comprende el recurso unilateral al arbitraje obligatorio, es contrario a las normas de la OIT. El sistema de arbitraje es dominante y ocupa un lugar central en las rela-

ciones laborales de Grecia, pero el recurso al arbitraje obligatorio sofoca el desarrollo de las negociaciones colectivas y, en la práctica, hace que no haya acciones colectivas ni desarrollo de la negociación colectiva. Aunque desde el punto de vista de un empleador pudiera parecer positiva la casi total eliminación de las acciones colectivas, el número muy limitado de huelgas en torno a cuestiones salariales es síntoma de que el sistema ha proporcionado fiablemente soluciones fáciles que convienen a la parte trabajadora y constituyen una distorsión fundamental del entorno de la negociación colectiva. Tal entorno distorsionado es una de las principales razones que explican por qué el diálogo entre los trabajadores y los empleadores lleva diez años siendo casi inexistente. La ley núm. 4303/2014, adoptada tras la decisión del Consejo de Estado de 2014, reinstauró el arbitraje obligatorio pero en esencia es el mismo que en las leyes anteriores que según los órganos de la OIT infringen el Convenio y el Gobierno pretende mantenerlo así. No obstante, incluso en el marco de esa decisión, la situación puede mejorarse drásticamente ajustando el alcance del arbitraje obligatorio de modo que se acerque lo más posible a las normas de la OIT. La propuesta consiste en que se acepte el arbitraje obligatorio como medida última para resolver conflictos colectivos en los siguientes casos: 1) cuando el empleador sea una entidad perteneciente a la administración del Estado o cuando preste servicios esenciales; 2) en los sectores de la economía en los que la resolución de un conflicto colectivo sea necesario por motivos de interés público que corre peligro en el momento del conflicto; aparte de servicios de la administración del Estado y servicios esenciales, no cabe concebir que un conflicto colectivo en una empresa o profesión ponga en peligro el interés público y por tanto no se debería permitir el arbitraje obligatorio en este tipo de conflictos; en el caso de conflictos sectoriales, regionales o nacionales se debe probar que el interés público corre peligro para acceder al arbitraje obligatorio; 3) cuando una de las partes se niegue de mala fe a entablar negociaciones, y 4) cuando definitivamente las negociaciones hayan fracasado y este fracaso haya sido probado por varias condiciones acumuladas (que al menos haya transcurrido un año desde la expiración del anterior convenio colectivo; que según las actas de las negociaciones una de las partes se hubiera negado a aceptar las propuestas realistas de la otra; y que se hubiera recurrido a todos los medios de presión sindical). El recurso unilateral al arbitraje obligatorio es por tanto inaceptable si no se hubieran tomado medidas de huelga para ejercer presión sobre el empleador. Aunque la propuesta no llegue a conseguir el pleno cumplimiento de las normas de la OIT, podría suponer una medida significativa en tanto que medida provisional hasta que surja la oportunidad de zanjar el asunto a nivel de la Constitución o de su interpretación. Además, deberían incorporarse mejoras sustanciales al marco existente de la OMED, por ejemplo, procedimientos para establecer una verdadera representatividad para ambas partes en el conflicto, sólidas salvaguardias para asegurar la independencia y la calificación profesional de los árbitros y los mediadores, normas para que estén debidamente sustanciadas las decisiones en cuanto a su repercusión económica y pleno autogobierno de la OMED por parte de los interlocutores sociales en relación con su marco administrativo o jurídico, su financiación y sus procesos internos de arbitraje y mediación. En diciembre de 2017, la SEV cursó a la Confederación General Griega del Trabajo (GSEE) una invitación formal para debatir un sistema de arbitraje completamente nuevo, pero desde que la GSEE manifestó el deseo de regresar al sistema inicial que existió antes de la crisis y de abolir las reformas de la ley núm. 4303/2014, que reintrodujo el arbitraje obligatorio pero contenía algunas mejoras marginales respecto del sistema antiguo, el debate no ha continuado. En cuanto al Gobierno, carece de toda voluntad de

avanzar lo más mínimo en la dirección indicada, como lo demuestra la ausencia de toda referencia a los cambios propuestos en un documento técnico redactado por acreedores del país, lo que por tanto representa una clara manifestación de que el Gobierno seguirá ignorando en el futuro el Convenio, así como el Convenio núm. 154. Para concluir, el orador señaló que, si el Gobierno desea sinceramente resucitar la negociación colectiva, debería empezar por tomar medidas para cumplir el Convenio, y si los trabajadores creen en la libre negociación colectiva como el pilar principal para un diálogo social efectivo, deberían tener el coraje de denunciar el arbitraje obligatorio.

La miembro trabajadora del Reino Unido recordó que la capacidad de los sindicatos independientes y los empleadores de entablar libremente una negociación colectiva para defender y promover el interés de sus miembros es un valor fundamental de la OIT. Unos sistemas de negociación colectiva eficaces garantizan que los trabajadores y los empleadores estén en pie de igualdad en las negociaciones y que los resultados sean justos y equitativos. Es profundamente lamentable que las reformas de la legislación laboral emprendidas desde 2010, a petición de los acreedores de Grecia y la troika, hayan conducido a la disolución de los mecanismos de negociación colectiva y hayan debilitado considerablemente la posición de los trabajadores en el mercado de trabajo, privándoles de los medios institucionales necesarios para afrontar las dificultades económicas. En 2012, se redujo considerablemente el salario mínimo nacional, que se había fijado previamente a través de la negociación colectiva y constituía una red de seguridad para los trabajadores mal remunerados. El sistema de negociación colectiva se ha debilitado notablemente desde que se han retirado los mecanismos de extensión de los convenios sectoriales y se concede prioridad a los convenios de empresa. Con las reformas también se ha limitado la vigencia y el contenido de los convenios colectivos, y su efecto en los contratos individuales después de su expiración, y se han impuesto restricciones al derecho de las partes de solicitar arbitraje unilateralmente. Esas medidas han disuadido de recurrir a la negociación colectiva libre, ya que permiten que los empleadores impongan salarios más bajos y peores condiciones de trabajo, y obligan a los sindicatos a aceptar las condiciones de los empleadores o exponerse a experimentar bajadas de salario aún mayores y tener aún menos derechos de negociación. Asimismo, no hay garantías de que unos salarios más bajos acordados a nivel sectorial no se reduzcan aún más mediante la proliferación de convenios de empresa menos favorables. La disolución de las instituciones de negociación colectiva, la consiguiente supresión de los salarios y otras medidas de austeridad han tenido repercusiones de gran alcance, como un aumento radical del riesgo de pobreza o de exclusión social. Por lo tanto, la oradora instó al Gobierno a que se abstenga de injerir en la autonomía colectiva de los interlocutores sociales y restablezca lo antes posible los mecanismos de negociación colectiva.

El miembro empleador de España indicó que el incumplimiento por un Estado miembro de la Unión Europea de las normas de la OIT durante tantos decenios era preocupante, y no sólo para los empleadores griegos. La crisis de los últimos años ha permitido comprobar la interconexión entre las economías de los países europeos. En los períodos de crisis, es más importante todavía que los interlocutores sociales lleguen a un entendimiento compartido sobre los problemas de cada país, ya que no pueden obtenerse resultados sin ese entendimiento o sin compartir la responsabilidad de hallar una solución. La falta de una cultura de negociación colectiva efectiva es, probablemente, uno de los motivos del retraso a la hora de aprobar las reformas estructurales. El diálogo social no se puede establecer inmediatamente, sino que requiere condiciones previas y se basa en la construcción gradual de la confianza y

el respeto mutuo entre los interlocutores sociales que participan en intercambios continuos a través de la negociación colectiva. El verdadero diálogo social redundará en beneficio de la economía griega y de otros asociados en la UE. Además, el arbitraje obligatorio contradice el *acquis communautaire*. La CES ha reiterado que la exigencia de derogar el arbitraje obligatorio no suscita reticencias y que su derogación permitiría adaptarse a los convenios de la OIT y a la Carta Social Europea. En conclusión, se apoyan las propuestas de la SEV de instar al Gobierno a que cumpla las normas europeas y de la OIT.

La miembro trabajadora de Alemania indicó que las reformas adoptadas por Grecia desde 2010 han estado en contradicción con el Convenio. El Gobierno, presionado por la troika, ha desvirtuado la validez del NGCA y ha sustituido las negociaciones de los interlocutores sociales sobre la fijación del salario mínimo por la legislación. Asimismo, el Gobierno ha eliminado el principio de la norma más favorable y ha restado fuerza a los convenios colectivos a nivel de empresa. El poder de negociación de los sindicatos independientes se ha visto socavado por el hecho de que se ha autorizado a las asociaciones de personas a que actúen y negocien en calidad de representantes de los trabajadores. Los efectos devastadores de la descentralización de la negociación colectiva son innegables. Los convenios colectivos a nivel de empresa se han convertido en la forma predominante de negociación colectiva, y presenta más del 90 por ciento de todos los convenios suscritos en 2015. Casi la mitad de éstos se han negociado con asociaciones de personas. El número de convenios colectivos sectoriales ha pasado de 65 en 2010 a tan sólo 12 en 2015. En vista del número desproporcionado de microempresas y pequeñas empresas en Grecia, la cobertura de los convenios colectivos ha disminuido del 85 por ciento antes de la crisis a alrededor del 10 por ciento en 2016. Los recortes salariales son mayores cuando las negociaciones se celebran a nivel empresarial con asociaciones de personas y no con sindicatos representativos. El diálogo a través de la negociación colectiva se ha vuelto problemático y, en algunos casos, se ha paralizado por completo. Si esa situación persiste, los derechos colectivos y la participación democrática de los trabajadores estarán en peligro. Por lo tanto, la oradora instó al Gobierno a que restablezca lo antes posible el marco institucional, de manera que se puedan garantizar una alianza eficaz de colaboración social y la libre negociación colectiva a todos los niveles, en particular a nivel empresarial y nacional. Además, se debería prohibir legalmente que las asociaciones de personas, en lugar de los sindicatos, representen los intereses de los trabajadores. La oradora instó a los Estados miembros de la Unión Europea a que ayuden a Grecia a restablecer una sociedad pacífica y a reconstruir un sistema equitativo y democrático de negociación colectiva.

La miembro trabajadora de Francia consideró lamentable que en los programas de ajuste económico llevados a cabo en Grecia desde hace varios años se haya omitido un diálogo social efectivo, y tanto los trabajadores como los empleadores son de la misma opinión. Pese a las recomendaciones formuladas por los órganos de control en varias ocasiones, las únicas formas de diálogo social efectivo que existen son las que cuentan con la presencia de la OIT en el marco de la asistencia técnica. Se ignoran totalmente los convenios bipartitos entre trabajadores y empleadores, y se han adoptado medidas sobre el derecho del trabajo y la negociación colectiva sin consultar en absoluto a los interlocutores sociales. En marzo de 2018, estos últimos pidieron claramente que se restableciera un diálogo social tripartito efectivo en el marco de un convenio colectivo general, lo cual ya se había solicitado en las declaraciones conjuntas de 2015 y 2016. Grecia ha ratificado el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del

trabajo), 1976 (núm. 144), pero a los interlocutores sociales ni siquiera se les invita a tomar parte en la elaboración de las memorias debidas por Grecia. La oradora pidió que se restablezca el diálogo social tripartito en un marco estructurado que incluya procedimientos en los que se tengan en cuenta la experiencia y los conocimientos de dichos interlocutores.

El miembro empleador de Francia declaró que la cuestión del arbitraje obligatorio en Grecia debe examinarse en relación con los Convenios núms. 98 y 154, ambos ratificados por Grecia, y con la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92) y la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163). El recurso unilateral al arbitraje obligatorio es un problema que persiste y es contrario a los principios fundamentales de la OIT. En síntesis, la legislación griega otorga el derecho de entrar, sin consentimiento de la otra parte, en un proceso de mediación y, posteriormente en un proceso de arbitraje si el convenio colectivo no prospera. Posteriormente el laudo arbitral se asimila a un convenio colectivo concluido normalmente, incluso en ausencia de las partes, y tiene la misma fuerza vinculante que un convenio colectivo. El orador ha demostrado que existen contradicciones jurídicas evidentes entre los instrumentos mencionados anteriormente y la legislación nacional, y ha subrayado que el Gobierno no responde a las preocupaciones expresadas por la SEV cuando afirma que el recurso al arbitraje obligatorio unilateral bloquea la negociación colectiva. Ha llegado el momento que el Gobierno adopte medidas con miras a garantizar la armonización de la legislación con los convenios de la OIT, ya que la historia ha demostrado que el sistema de arbitraje obligatorio, por su propia naturaleza, socava la negociación colectiva, principio fundamental del diálogo social.

El miembro trabajador de Portugal, haciendo uso de la palabra en nombre de la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y de la Unión General de Trabajadores de España (UGT), declaró que la reestructuración del mercado laboral, impuesta de manera explícita por los acreedores de Grecia, viola los convenios fundamentales de la OIT y priva a los trabajadores de medios institucionales para su propia defensa y la negociación colectiva. Junto con una economía informal considerable, el desmantelamiento de la negociación colectiva magnifica el impacto acumulativo negativo en el empleo, exacerba las disparidades ya existentes y compromete seriamente el derecho al trabajo. Las estadísticas sobre la tasa de desempleo en el país indican que, a pesar de su reciente disminución, ascendió al nivel más alto de la Unión Europea. El desempleo es a menudo de larga duración y afecta a más de un millón de personas, especialmente los jóvenes, lo que pone de manifiesto que adquiere cada vez más características estructurales. Además, al tiempo que disminuyen los trabajos a tiempo completo, aumenta el número de trabajadores a tiempo parcial, la rotación y el trabajo por turnos — que se conocen como modalidades flexibles de empleo —, y esos trabajos tan precarios no contribuyen a un crecimiento sostenible del empleo. Como consecuencia, la desregulación de las relaciones laborales da lugar a un empeoramiento de los indicadores de protección básicos del empleo y a un notable incremento de los convenios colectivos a nivel de empresa.

La miembro trabajadora de Suecia, haciendo uso de la palabra en nombre de la CES, declaró que el Estado de derecho sólo puede salvaguardarse si los Estados Miembros dan cumplimiento a las normas legales internacionales, aun en tiempos de dificultades económicas. Este caso se refiere a los derechos humanos. En Grecia, el sistema de negociación colectiva se limitó y dismanteló radicalmente, dando lugar a violaciones. Los sindicatos griegos adoptaron varias acciones legales, con miras a restablecer

el sistema de relaciones laborales y el derecho a la negociación colectiva, así como la garantía y la aplicación de convenios. Como consecuencia, desde 2011, los tribunales nacionales, los órganos de supervisión internacionales y los procedimientos especiales vienen identificando violaciones de las normas internacionales sobre derechos humanos, incluidos los derechos del trabajo y de la seguridad social. Tales órganos expresaron su profunda preocupación por el impacto de las medidas de austeridad y, cuando no se dio curso a sus recomendaciones, lo lamentaron profundamente. No obstante, no han realizado progresos en lo tocante al respeto en la práctica de los derechos garantizados en el Convenio. Esto incluye la decisión de establecer el salario mínimo por ley, sin negociación con los interlocutores sociales, y de autorizar que los convenios de empresa se concluyan con asociaciones de personas que no tienen garantías respecto de elecciones y de representatividad. La CES critica las medidas de austeridad y expresa su solidaridad y apoyo a la GSEE, pidiendo al Gobierno que proceda a un diálogo pleno y franco con esa Confederación. Es preciso garantizar y respetar los derechos humanos. La oradora concluyó instando al Gobierno a que adopte las medidas necesarias para dar cumplimiento al Convenio, incluso a través de la enmienda de su legislación.

Un observador, en representación de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) y la Internacional de la Educación (IE), lamentó que una vez más el Gobierno no haya presentado su memoria a la Comisión de Expertos, eludiendo sus obligaciones en virtud de la Constitución y los convenios de la OIT. Esto impide entablar un debate honesto acerca del sector público, para el que los memorandos de 2010 han tenido consecuencias desastrosas. No hay convenios colectivos en el sector público de Grecia, ni siquiera en la educación pública. Es preciso recordar que, en Grecia, más del 95 por ciento de las escuelas son públicas, y los salarios y los derechos laborales de los docentes se determinan mediante las normativas del Ministerio de Economía y el Ministerio de Trabajo. Se aplican las mismas normas a todos los funcionarios públicos de todos los sectores públicos. Desde la aplicación de los memorandos de 2010, se han revocado todos los convenios colectivos, los cuales han sido reemplazados por contratos de empleo individuales. Sin embargo, incluso antes de aplicar los memorandos, el Estado decidió de forma unilateral aumentar el salario de todos los funcionarios públicos sin celebrar consulta alguna. En cuanto a los docentes, se les han otorgado otros aumentos tras organizar huelgas y movilizaciones a gran escala. Sin embargo, en la última, el Ministerio de Educación emitió órdenes de movilización civil dirigidas a los docentes, negándoles *de facto* su derecho de huelga, decisión que más adelante respaldaron los tribunales. Ya no hay diálogo social. Por ejemplo, la Federación de Profesores de Educación Secundaria (OLME) participa en el Consejo Nacional de Educación y tiene que asistir al Comité de Asuntos Educativos del Parlamento para dar su opinión sobre cada instrumento legislativo que se presenta y, sin embargo, no se exige al Estado que tenga en cuenta las opiniones de la OLME. En 44 años de actividad sindical ha habido cierto diálogo entre el sindicato y el único empleador de los docentes de la escuela pública de Grecia, el Ministerio de Educación. Aun así, ese diálogo no puede definirse como «diálogo social», en sentido estricto, porque no conduce a un acuerdo entre ambas partes. El diálogo social debe ser real, significativo y eficaz.

La representante gubernamental reiteró que el principio de extensión de la negociación colectiva y de la norma más favorable, que se suspendieron en 2010 y 2011 respectivamente, se restablecerán en agosto de 2018, una vez terminado el programa de reajuste económico. Además, no es cierto que la supervisión fuera a ser estricta una vez que

culminara el programa; sino que, por lo contrario, estaría limitado al logro de las metas fiscales. A juicio del Gobierno actual, ambos principios son sumamente importantes para que el sistema de negociación colectiva sea estable y eficaz y esté coordinado y, por este motivo, el Gobierno insiste en su restablecimiento. Estos principios invierten el desequilibrio de poder entre las partes; fomentan el diálogo social y alientan a las partes a participar en él; unifican las reglas y crean condiciones equitativas; reducen la desigualdad de ingresos y fomentan una distribución justa de la renta nacional. Junto con el restablecimiento de los principios de la negociación colectiva, está en curso una suba del salario mínimo. Además, el hecho de disponer de estructuras de negociación colectiva coordinadas resulta más eficaz y conlleva una serie de ventajas económicas, tales como la reducción de los costos de transacción, una mayor productividad, un menor desempleo y paz social. Por consiguiente, el restablecimiento de un sistema de negociación colectiva libre que esté organizado y funcione plenamente ha estado y sigue estando en el centro de la estrategia integral de crecimiento que el Gobierno ha elaborado y presentó al Eurogrupo el mes pasado. La estrategia se basa en un modelo de crecimiento socialmente justo y sostenible, en el que los derechos sociales son requisitos previos y no obstáculos para el crecimiento económico. Con este fin, recordó el apoyo que el gobierno había recibido en sus esfuerzos. Ha habido: *a)* una declaración conjunta del presidente de la Comisión Europea, Sr. Jean-Claude Juncker, y el Primer Ministro griego en mayo de 2015; *b)* un comunicado de prensa, declaraciones y cartas al presidente de la Comisión Europea por varios miembros del Parlamento Europeo en diciembre de 2016; *c)* una declaración de la CES en 2016, y *d)* un comunicado de prensa conjunto de la CES y la CSI en 2017, mientras que la Confederación Nacional de Trabajadores (GSEE) mantuvo su silencio.

En lo que respecta al recurso unilateral al arbitraje obligatorio, el Gobierno tiene previsto introducir otras modificaciones en éste a fin de mejorar la negociación libre y de buena fe entre las partes. Estas son algunas de las modificaciones: 1) el mediador tendrá la facultad de abstenerse de realizar cualquier propuesta, bloqueando temporalmente la vía hacia el arbitraje, si hay indicios razonables de que aún queda espacio para la negociación de buena fe entre las partes. En ese caso, las partes volverán a las negociaciones directas, y 2) el recurso unilateral al arbitraje obligatorio solo se permitirá: i) a las partes que hayan recurrido a la mediación si la otra parte se ha negado a participar, o ii) a las partes que hayan aceptado una propuesta del mediador que la otra parte haya rechazado. La primera condición penaliza a la parte que haya mostrado mala fe negándose a participar en el proceso de mediación, mientras que la segunda garantiza que el derecho al recurso unilateral al arbitraje obligatorio sólo se otorgue a la parte que haya hecho gala de buena fe y de un comportamiento consensuado aceptando la propuesta del mediador. La oradora puso en entredicho el argumento de los miembros empleadores de que el arbitraje socava la negociación colectiva, y señaló que los datos estadísticos evidencian que la mediación y el arbitraje desempeñan una función complementaria en dicha negociación. Los laudos arbitrales representan, en general, sólo una pequeña parte de todos los convenios colectivos. En particular, en los últimos 28 años, la tasa media de laudos ha sido del 12 por ciento. Desde 2014, sólo el 7,7 por ciento de los conflictos colectivos han desembocado en una mediación y sólo el 2,3 por ciento de ellos se han resuelto a través de un laudo arbitral. Por último, más del 55 por ciento de los casos que han desembocado en una mediación o un arbitraje han sido resueltos por consenso entre las partes sin necesidad de dictarse un laudo arbitral. La oradora también reiteró que las modificaciones en los procesos de arbitraje se introducen

después de haberse mantenido un amplio diálogo tripartito, en el que toma parte la SEV. Algunas de las propuestas presentadas por la SEV se han tenido en cuenta, pero la mayoría han sido consideradas contrarias a la Constitución griega y a la sentencia del Consejo de Estado antes mencionada. El Gobierno está procediendo, sin embargo, a limitar el alcance del recurso unilateral al arbitraje. La oradora concluyó diciendo que lo señalado anteriormente pone de relieve los objetivos, la estrategia y las prioridades del Gobierno para promover el poder de negociación de los trabajadores e incrementar sus ingresos y, de esta forma, establecer las condiciones previas para un crecimiento inclusivo y socialmente justo. Habida cuenta de que la economía griega está entrando en una fase de fuerte recuperación, es importante que se hayan establecido estas condiciones previas. La recesión ha quedado atrás y el país vuelve a estar en una etapa de incremento de la tasa de crecimiento. El Gobierno ha adoptado todas las medidas necesarias para que el nuevo modelo de crecimiento se convierta en una realidad. Incumbe ahora a los interlocutores sociales utilizar de buena fe las herramientas de que disponen y aplicar convenios colectivos que resulten útiles para la paz social y promuevan la justicia social.

Los miembros empleadores recordaron que varios oradores han destacado la ausencia de diálogo social en el plano nacional. Tomaron nota con preocupación de que la intervención del Gobierno muestra su reticencia a adoptar medidas que den pleno cumplimiento al Convenio en lo que respecta a la cuestión del arbitraje obligatorio. Los miembros empleadores reiteraron asimismo su inquietud por que el Gobierno no ha presentado una memoria a la Comisión de Expertos sobre la aplicación del Convenio. Si bien se ha proporcionado información estadística a la Comisión de la Conferencia, es necesario que la información se presente a la Comisión de Expertos para su examen. Respecto de la obligación dimanante del artículo 4 del Convenio de estimular y fomentar la utilización y el desarrollo plenos de mecanismos de negociación voluntaria, se señaló que el recurso al arbitraje obligatorio en el sistema griego no propicia la negociación voluntaria y que la Comisión de Expertos ha indicado en reiteradas ocasiones que el recurso constante y regular al arbitraje obligatorio no es compatible con las obligaciones previstas en el Convenio. La posición de los miembros empleadores es que el arbitraje obligatorio no es compatible con el artículo 4 del Convenio, y que la legislación y la práctica existentes en Grecia no parecen estar justificadas por ninguna excepción aceptable. Por lo tanto, el Gobierno debería introducir cambios que prohíban el recurso unilateral al arbitraje obligatorio, de conformidad con los requisitos del Convenio. La referencia del Gobierno a la decisión del Consejo de Estado relativa a las obligaciones constitucionales no es una respuesta completa a esta cuestión. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a que restablezca de inmediato la prohibición del recurso unilateral al arbitraje obligatorio, y le pidieron que informe a la Comisión de Expertos sobre las medidas adoptadas a este respecto, y que recurra a la asistencia técnica de la OIT a fin de cumplir con el Convenio.

Los miembros trabajadores quisieron poner fin al malentendido del recurso al arbitraje obligatorio. No sostienen que éste sea favorable a los empleadores, sino más bien el contexto y la situación general en la que se encuentra el mercado de trabajo griego. De las discusiones en el seno de la Comisión se desprende que el arbitraje obligatorio previsto en Grecia tiene por objeto paliar las insuficiencias de los mecanismos de negociación colectiva. Los miembros trabajadores reiteraron a continuación que un país como Grecia, en el que el mercado de trabajo está compuesto esencialmente de pequeñas empresas y que decide confiar la negociación colectiva a asociaciones de personas, no garantiza este derecho de manera efectiva. Si el

Convenio no se opone a que una negociación pueda ser llevada a cabo en niveles diferentes, la elección del nivel de la negociación debe quedar en manos de las partes, y las autoridades no pueden establecer, de manera unilateral y general, que los convenios concluidos en el nivel inferior puedan derogar los convenios superiores. Corresponde a las propias partes decidir si procede o no permitir que los convenios sectoriales o de empresa deroguen los convenios generales. Esta decisión está, por consiguiente, sometida a la negociación colectiva. En el momento de responder a la decisión del Consejo de Estado sobre el arbitraje obligatorio, corresponde al Gobierno adoptar un enfoque global, pasando por el restablecimiento de unos mecanismos de negociación colectiva efectivos. Le incumbe asimismo velar por que se adopten las medidas necesarias para proteger a los trabajadores de todo acto de discriminación antisindical. Este punto reviste una importancia especial respecto de la situación del empleo en Grecia y de la multiplicación de modalidades flexibles de trabajo. La Comisión debe reafirmar las recomendaciones y conclusiones anteriores de los órganos de control de la OIT, y solicitar el examen sin retrasos de las medidas mencionadas anteriormente, en el marco de un examen tripartito basado en su análisis del impacto, con miras a hacer compatibles el sistema legislativo y la práctica con los derechos consagrados por el Convenio. Por último, los miembros trabajadores señalaron que es importante reafirmar que los poderes públicos deberán abstenerse de toda injerencia que limite el derecho a la libre negociación colectiva o que obstaculice su ejercicio legal, y restablecer, con carácter de urgencia, la situación y la práctica del diálogo social tripartito, a fin de mostrar que el Estado respeta la autonomía colectiva, la representatividad y los resultados de la negociación colectiva.

Conclusiones

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

La Comisión expresó su preocupación por la información proporcionada por el Gobierno relativa al sistema de arbitraje obligatorio y la decisión del Consejo de Estado en la que se concluye que la disposición que figuraba en la ley núm. 4046, que preveía la supresión del recurso unilateral al arbitraje obligatorio, es inconstitucional.

La Comisión también expresó su preocupación por que el Gobierno no hubiera presentado una memoria a la Comisión de Expertos a tiempo para su reunión más reciente, de noviembre de 2017.

Teniendo en cuenta la información proporcionada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, se instó al Gobierno a que:

- vele por que el recurso unilateral al arbitraje obligatorio como medio de evitar la negociación colectiva libre y voluntaria se emplee únicamente en circunstancias muy limitadas;
- vele por que las autoridades públicas se abstengan de actos de injerencia que limiten el derecho a la negociación colectiva libre y voluntaria o que obstaculicen su ejercicio legal;
- aporte información sobre el número de convenios colectivos suscritos, los sectores concernidos y el número de trabajadores cubiertos por esos convenios colectivos;
- aporte información y estadísticas en relación con las quejas de discriminación antisindical y con las medidas de reparación aplicadas;
- recurra a la asistencia técnica de la OIT para asegurar la aplicación de estas medidas, e
- informe a la Comisión de Expertos sobre la aplicación de estas recomendaciones antes de su próxima reunión, que se celebrará en noviembre de 2018.

Teniendo en cuenta que el Gobierno incumplió su obligación de presentar memorias en 2017, la Comisión instó al Gobierno a que en el futuro cumpla con su obligación de enviar memorias a la Comisión de Expertos.

NIGERIA (ratificación: 1960)

Una representante gubernamental afirmó el pleno compromiso del Gobierno con el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Convenio. Las alegaciones de discriminación antisindical y de obstaculización de la negociación colectiva son infundadas. Los empleadores y los trabajadores tienen el derecho de constituir organizaciones y afiliarse a ellas con plena libertad. El derecho a la libertad sindical y el derecho de sindicación están consagrados en la Constitución y la Ley sobre los Sindicatos. En virtud de esta ley, los empleadores tienen la obligación de reconocer los sindicatos registrados y respetar el interés de los trabajadores de afiliarse a un sindicato. Las únicas categorías de trabajadores excluidas del derecho de sindicación son aquellas que prestan servicios esenciales, como el Departamento de Aduanas e Impuestos Indirectos, el Departamento de Inmigración, los servicios penitenciarios y el Banco Central de Nigeria. Estas exclusiones se deben a intereses nacionales y a razones de seguridad. Sin embargo, los comités consultivos paritarios establecidos en esas instituciones protegen los intereses de los trabajadores, a los que a menudo se les brindan mejores condiciones de trabajo que a los que trabajan en otros sectores de la administración pública. En cuanto a la cuestión de la obstaculización de la negociación colectiva, los sindicatos o los representantes de los trabajadores tienen derecho a negociar colectivamente con sus empleadores a fin de establecer las condiciones de trabajo sin injerencia alguna del Gobierno. Además, la cuestión de que se prohíbe al empleador conceder un aumento general de los salarios sin la aprobación del Ministro, tal y como dispone el artículo 19 de la Ley sobre Conflictos Sindicales, se señalará a la atención del Comité Técnico Tripartito que actualmente está revisando la legislación del trabajo. Sin embargo, es importante afirmar que, en la práctica, no existen restricciones de ningún tipo para que un empleador conceda un aumento general o porcentual de los salarios. El salario mínimo nacional se establece por ley y los interlocutores sociales deben llegar a un consenso con el órgano tripartito empleado antes de que pueda fijarse un salario mínimo nacional. El requisito legal de presentar los convenios colectivos al Ministerio Federal de Trabajo sólo está establecido para fines de registro y para supervisar su aplicación. En cuanto a las zonas francas de exportación (ZFE), ahora los sindicatos actúan plenamente en estas zonas y están implicados en la resolución de controversias. Entre los sindicatos que actúan en las ZFE se encuentran el Sindicato Unido de Empleados de las Empresas Públicas, la Administración Pública y los Servicios Técnicos y Recreativos (AUPCTRE), el Sindicato Nacional de Empleados de los sectores de los Alimentos, las Bebidas y el Tabaco (NUFBTE), el Sindicato Nacional de Trabajadores de Hoteles y Servicios Personales (NUHPSW), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Ingeniería Civil, la Construcción, el Mueble y la Madera (NUCECFWW), la Asociación del Personal Directivo de la Industria del Petróleo y del Gas Natural (PENGASSAN) y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Petróleo y del Gas Natural (NUPENG).

Los miembros empleadores abordaron las siguientes cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos en 2010, 2012 y 2017: la denegación del derecho de sindicación a determinadas categorías de empleados y la discriminación antisindical; el requisito de que el Ministerio de Trabajo tenga que aprobar los convenios colectivos; y el hecho de que la solución de los conflictos entre empleadores y empleados esté a cargo de las autoridades. Según la

Comisión de Expertos, entre los actos de discriminación antisindical, se encuentran el uso de listas negras contra dirigentes sindicales, el traslado geográfico, el traslado dentro de la empresa, el descenso de categoría, la retirada de prestaciones, restricciones de todo tipo, la no renovación de los contratos y los despidos. A escala nacional, la definición de servicios esenciales que figura en la Ley sobre Conflictos Sindicales comprende al Banco Central de Nigeria, la Imprenta Oficial de la Casa de la Moneda de Nigeria, las empresas autorizadas a llevar a cabo actividades bancarias en virtud de la Ley de Bancos, el servicio de correos, la radiodifusión, el mantenimiento de los puertos, los puertos, los muelles o los aeródromos, el transporte de personas, mercancías o ganado por carretera, ferrocarril, vía marítima o fluvial, la limpieza de carreteras y la recolección de basura. Los miembros empleadores recordaron que la Comisión de Expertos ha observado que se deniega a determinadas categorías de trabajadores el derecho de sindicación (por ejemplo, a los empleados del Departamento de Aduanas e Impuestos Internos, el Departamento de Inmigración, la Imprenta Oficial y la Casa de la Moneda de Nigeria, los Servicios Penitenciarios y el Banco Central de Nigeria) y, por consiguiente, se les priva del derecho de negociación colectiva. También se ha considerado que los servicios esenciales comprenden «los servicios cuya interrupción pudiera poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en toda o en parte de la población». Nigeria ha catalogado varios servicios como esenciales, en función de su importancia para la seguridad y la estabilidad nacionales. Los miembros empleadores no comparten la opinión de que la definición de servicios esenciales es amplia, como ha indicado la Comisión de Expertos. La lista se corresponde con las necesidades de Nigeria y por lo tanto es conforme con los artículos 5 y 6 del Convenio. Sin embargo, teniendo en cuenta las preocupaciones de los sindicatos en lo relativo a estas excepciones, el Gobierno ha elaborado el proyecto de ley sobre relaciones colectivas de trabajo, del que ha eliminado precisamente esas excepciones. Los miembros empleadores expresaron su satisfacción por el proceso tripartito que ha desembocado en la elaboración y la validación del proyecto de ley y quedan a la espera de que se presente ante el Parlamento para su promulgación.

En cuanto al registro de convenios colectivos en el Ministerio de Trabajo, los miembros empleadores siempre han considerado que los artículos de la Ley sobre las Juntas Salariales y el Consejo del Trabajo y la Ley sobre Conflictos Sindicales según los cuales es delito que un empleador ajuste de forma general los salarios al alza sin la aprobación del Ministerio son improcedentes, nunca se han aplicado y por lo tanto deberían suprimirse. Están en desacuerdo con la opinión de la Comisión de Expertos de que los derechos de negociación colectiva del sector privado estén limitados por el requisito de que el Gobierno tenga que aprobar todo convenio colectivo sobre los salarios. Los sindicatos sectoriales y las organizaciones de empleadores correspondientes del sector privado negocian y concluyen libremente convenios colectivos cada dos años. A continuación, los convenios se registran en el Ministerio de Trabajo, cuya función principal es brindar asistencia en caso de que se necesite mediación. Por último, los miembros empleadores indicaron que, en virtud del decreto de 1992, sobre zonas francas de exportación, las competencias de la autoridad de las ZFE comprenden la solución de conflictos entre empleadores y empleados en consulta con el Ministerio Federal de Empleo, Trabajo y Productividad. Dicha autoridad desempeña una función de observación y de mediación a través de la negociación colectiva entre los sindicatos sectoriales y los empleadores correspondientes. Esto se ajusta al carácter consultivo de sus funciones en virtud del decreto. Así, se preservan los derechos de sindicación y de negociación colectiva de los trabajadores. En

conclusión, los miembros empleadores consideraron que Nigeria se ha adherido al Convenio, y además, realizando las consultas pertinentes, ha puesto en pie mecanismos para aplicar mejor sus disposiciones. El proyecto de ley sobre relaciones colectivas de trabajo atiende las preocupaciones de los sindicatos en lo concerniente a las excepciones de los derechos de sindicación y de negociación colectiva; algunos sindicatos, como el de los servicios técnicos y de esparcimiento, han comenzado a promover la sindicación dentro de las ZFE. Por lo tanto, alientan al Gobierno a que acelere el proceso de promulgación.

Los miembros trabajadores consideraron que el derecho de sindicación y de negociación colectiva experimentó una erosión constante y sistemática. Durante algunos años, la Comisión de Expertos ha venido señalando graves violaciones del Convenio y ha venido solicitando al Gobierno que armonizara sus leyes y su práctica con el Convenio e informara de todos los progresos realizados a este respecto. Sin embargo, la última vez que el Gobierno presentó su memoria fue en 2012. Desde entonces, ha ignorado las solicitudes de la Comisión de Expertos, desatendiendo sus obligaciones de presentación de memorias. Este es un caso de incumplimiento grave de presentación de memorias y ha de lamentarse. La propia esencia del sistema de control de la OIT se encuentra en el diálogo con los mandantes. Este sistema se basa en la información relativa a la aplicación de los convenios comunicada por los gobiernos. El incumplimiento de presentación de las memorias socava el sistema de control y el propio funcionamiento de la OIT. Los miembros trabajadores hacen un llamamiento al Gobierno para que dé cumplimiento, con carácter de urgencia, a sus obligaciones de presentación de memorias. El Convenio está interrelacionado con el cumplimiento de otros derechos fundamentales en el trabajo y es desafortunado que se hayan producido, desde 2012, muchas nuevas violaciones en el país. También se denegó el derecho de negociación colectiva a aquellos que carecen del derecho de sindicación. Tuvieron lugar, en los sectores público y privado, despidos antisindicales, traslados, reubicaciones, descensos de categoría, no renovación de contratos de trabajo, presiones, acoso y retirada de prestaciones o impago de la remuneración. En enero de 2018, 21 000 docentes de escuelas primarias fueron despedidos por el estado de Kaduna, por haber protestado contra la introducción de un examen de competencia administrado sin las debidas consultas y encaminado a reducir, de manera unilateral, el número de docentes en la nómina del Estado. El estado de Kaduna tampoco cumplió con la aplicación de los convenios colectivos. Cuando el Congreso del Trabajo de Nigeria (NLC) expresó su solidaridad con los docentes afectados, recibió amenazas públicas de sanciones por parte del gobierno del estado. El gobernador del estado prohibió las actividades sindicales. A este respecto, debe destacarse que el Convenio se aplica a los trabajadores del sector público, pudiendo limitarse sólo los derechos de aquellos implicados en la defensa, en las fuerzas de seguridad o directamente adscritos a la administración del Estado. El Convenio no excluye a las personas empleadas por el Gobierno ni a los trabajadores de las empresas públicas o de las instituciones públicas autónomas; tampoco a los docentes. Además, la denegación de los derechos de sindicación y de negociación colectiva, y la falta de protección de los sindicalistas frente a actos de violencia y a hostilidades, puede tener muy graves consecuencias. Puede derivar en asesinatos violentos de sindicalistas. Los miembros trabajadores recuerdan el asesinato, en noviembre de 2017, del Sr. Abdulmumuni Yakubu, presidente de rama del Sindicato del Personal No Académico del estado de Kogi (NASU), en su casa, por hombres armados desconocidos. Este homicidio tuvo lugar en el momento culminante de las negociaciones con el Gobierno

del estado de Kogi y de las acciones de huelga por el prolongado impago de los salarios. El estado de Kogi prohibió efectivamente los sindicatos del personal académico y no académico en las instituciones terciarias. Recuerdan asimismo el asesinato, en 2010, del Sr. Alhaji Saula Saka, presidente del Sindicato Nacional de Trabajadores del Transporte por Carretera, de la zona de Lagos. Ambos casos siguen sin resolverse y reflejan la peligrosa situación a la que se enfrentan los dirigentes sindicales y la ausencia de seguridad y protección en el desempeño de sus actividades. El Gobierno debe detener y procesar a los autores y poner fin a la creciente impunidad. En el sector privado, la situación es igual de grave. Según la Asociación de Personal Superior de Bancos e Instituciones Financieras, 337 trabajadores fueron despedidos en junio de 2015 por haber tratado de afiliarse a un sindicato. Aproximadamente 700 trabajadores de otra empresa fueron despedidos en Lagos, en septiembre de 2015, por la misma razón. La situación no fue diferente en el caso de los trabajadores del sector de las telecomunicaciones. En algunos casos, tuvieron que denunciar su intención de sindicación como condición de empleo.

La Ley sobre las Juntas Salariales y el Consejo del Trabajo es especialmente alarmante, pues dispone que todo acuerdo en materia de salarios debe registrarse en el Ministerio de Trabajo para que se apruebe o deniegue su naturaleza vinculante. También convierte en delito que un empleador conceda un aumento general o porcentual de los salarios sin aprobación del Ministro. En la práctica, esto tiene por efecto que se utilicen las negociaciones sobre el salario mínimo nacional como pretexto para frustrar, impedir, demorar y, en algunos casos, denegar la negociación colectiva sobre salarios. Esto incumple el Convenio, que exige que los Estados Miembros se aseguren de que la negociación colectiva se lleve a cabo mediante un mecanismo voluntario. Además, el Convenio se aplica a los trabajadores de las ZFE. No obstante, los artículos 3, 1), y 4, e), del decreto sobre las zonas francas de exportación contravienen el derecho de sindicación y el derecho de negociación colectiva. Su artículo 4, e), dispone que los conflictos «entre empleador y empleado» son asuntos que no corresponden a los sindicatos sino a una autoridad administradora de la zona. El artículo 3, 1), también hace que sea muy difícil para los trabajadores constituir sindicatos o afiliarse a ellos, haciendo casi imposible a los representantes de los trabajadores el libre acceso a esas zonas. Los miembros trabajadores estimaron que esta situación de violaciones, discriminación antisindical, injerencias y falta de protección de los sindicalistas existe debido a las lagunas de la legislación del trabajo y a los mecanismos de la administración del trabajo, que son muy débiles. El artículo 11 de la Ley sobre los Sindicatos niega al personal del Departamento de Aduanas e Impuestos Indirectos, el Departamento de Inmigración, la Imprenta Oficial y la Casa de Moneda de Nigeria, el Servicio Penitenciario, la Compañía de Telecomunicaciones de Nigeria y el Banco Central de Nigeria el derecho de sindicación y, por tanto, de negociación colectiva. Expresaron su preocupación por el artículo 7, 9), de la Ley sobre los Sindicatos, que otorga al ministro responsable la facultad de revocar el certificado de registro de los sindicatos sin proceso judicial ni procedimientos y garantías administrativos claramente definidos. El artículo 8 de la ley impone automáticamente la afiliación sindical a los profesores de la Administración federal sin su consentimiento. Lamentaron además que los artículos 3, 1), y 3, 2), de la ley exijan un umbral muy alto de un mínimo de 40 trabajadores para constituir un sindicato de empresa y limiten la formación y el registro de otros sindicatos en sectores en los que ya exista uno. Observaron con preocupación que los artículos 30 y 42 de la ley imponen limitaciones al derecho de acción colectiva y prevén penas de prisión por hacer huelgas no reconocidas

y el arbitraje obligatorio con una definición demasiado amplia de servicios esenciales. Los artículos 39 y 40 otorgan al encargado del registro de sindicatos la facultad de supervisar en cualquier momento su contabilidad. Además, el proyecto de ley sobre relaciones colectivas de trabajo, que se redactó con el apoyo de la OIT y la participación de los interlocutores sociales y que lleva pendiente alrededor de una década, ha sido unilateralmente modificado por el Gobierno ignorando las opiniones de los interlocutores sociales. Los miembros trabajadores, al igual que la Comisión de Expertos, solicitaron que el proyecto de ley se ponga en plena conformidad con el Convenio e instaron a que se adopte sin demoras innecesarias. La situación de colapso de la negociación colectiva es sistémica y se debe a la legislación existente y la manera en que las instituciones de gobernanza funcionan en Nigeria. Es por tanto urgente que el Gobierno adopte una revisión de conjunto de su legislación del trabajo para asegurar que se enmiende de manera que refleje las normas internacionales del trabajo y dé efecto al principio de la libre negociación colectiva. Es necesario que en los órganos e instituciones de la administración del trabajo, incluida la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley, se imparta formación con el fin de inspeccionar y supervisar de manera efectiva el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo para evitar todo abuso e impedir la impunidad. Muchas de las graves violaciones del Convenio podrían haberse impedido si el Gobierno hubiera seguido las recomendaciones de la Comisión de Expertos. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que cumpla sus obligaciones y restablezca, en consulta plena con los interlocutores sociales y en cooperación con la OIT, el derecho de sindicación y de negociación colectiva en el país.

El miembro trabajador de Nigeria declaró que en Nigeria funciona un sistema federal de 36 estados con sus propios gobiernos, un territorio del Gobierno federal y un Gobierno central. Las cuestiones relativas a las relaciones de trabajo figuran en la lista exclusiva de la Constitución de Nigeria que caen bajo la supervisión y la vigilancia del Gobierno federal. Si bien en el sector privado se observan infracciones al Convenio, en el sector público los gobiernos estatales son los que cometen la mayoría de éstas. En 2017, el gobierno del estado de Kaduna despidió a 38 000 trabajadores, entre ellos 21 000 docentes, alrededor de 5 000 funcionarios de los consejos de los gobiernos locales y más de 8 000 empleados de ministerios, departamentos, organismos e instituciones de enseñanza superior, con el pretexto de una reforma ambigua. Se han realizado despidos sin ningún respeto ni consideración por las normas establecidas, concretamente las disposiciones relativas a los procedimientos existentes de negociación colectiva en el sector público. El NLC ha notificado oficialmente esta violación al Ministerio de Trabajo, pero la intervención propuesta por el Ministerio no ha dado ningún resultado tangible hasta la fecha, mientras la situación sigue deteriorándose. El incumplimiento de las leyes y prácticas en materia de negociación colectiva llegó a tal punto que el Sindicato de Docentes de Nigeria impugnó los despidos ante un tribunal y obtuvo una medida cautelar para suspenderlos hasta que se resolviera el proceso judicial sustantivo, pero el gobierno estatal hizo caso omiso de la orden judicial. Asimismo, el gobierno del estado de Kaduna ha infringido el artículo 16, A), de la Ley sobre los Sindicatos, que obliga a los empleadores a deducir y remitir los aportes de los miembros de los sindicatos, no sólo reteniendo las deducciones correspondientes a siete meses que pertenecen a todos los sindicatos, sino también emitiendo una circular para detener completamente las deducciones. Todos los sindicatos afectados han presentado demandas judiciales contra esas acciones del gobierno estatal. En el estado de Kogi, el Gobierno se niega a respetar

el convenio colectivo sobre el pago y protección de los salarios. A los trabajadores y los pensionistas se les adeudan salarios y prestaciones en concepto de pensiones correspondientes a más de siete meses, pese a los auténticos esfuerzos realizados en repetidas ocasiones por el Gobierno federal para mejorar el problema mediante tres rescates financieros para todos los estados afectados. En julio de 2017, en vez de negociar con el personal docente y no docente de las instituciones de enseñanza superior, el Gobierno del estado de Kogi prohibió y confiscó los activos de los sindicatos afectados, lo cual constituye una violación del artículo 40 de la Constitución de Nigeria. El NLC notificó oficialmente esas infracciones al Ministerio de Trabajo, que a su vez había invitado a dicho gobierno a una reunión de mediación a la que este último no asistió. En noviembre de 2017, el Sr. Abdulmumuni Yakubu, presidente de la sucursal del NASU, fue asesinado violentamente durante el período en el que su sindicato se encontraba en una negociación ardua y complicada con el mencionado Gobierno. El incumplimiento de las disposiciones del Convenio repercutió en las personas, los hogares y sus comunidades, pues el Gobierno estatal no ha respetado los convenios de negociación colectiva, especialmente en lo relativo a los sueldos y salarios. El orador recordó que la interferencia en la negociación colectiva dentro del sector privado ha causado preocupación a la Comisión de Expertos desde 2009, pero sigue habiendo criterios salariales pues es necesario contar con la aprobación del Gobierno para poder implementar cualquier convenio colectivo, presuntamente para asegurarse de que no haya ninguna «perturbación económica indebida», lo cual está en contradicción con el artículo 4 del Convenio. Contrariamente a lo que se acordó con los interlocutores sociales, se notificó que el proyecto de ley sobre el salario mínimo nacional no se finalizaría antes de septiembre de 2018. Por consiguiente, el Ministro estaba infringiendo el Convenio al determinar unilateralmente el resultado de la negociación. Durante más de diez años se han celebrado debates en torno al proyecto de ley sobre relaciones colectivas de trabajo. El proceso ha sido muy lento y se ha retrasado, lo cual suscita preocupaciones sobre la intención del Gobierno. A pesar de la recomendación de la Comisión de Expertos de armonizar las leyes laborales con el Convenio, el Gobierno ha estado utilizando el proceso para desvirtuar y destruir a los sindicatos. En efecto, en la nueva versión del mencionado proyecto de ley se prevé que, si después de dos años del inicio de la aplicación de la ley el NLC no ha modificado su constitución para ajustarse a ésta, se prohibirá dicho Congreso. Ese proyecto de ley no es fruto de las consultas, pues difiere en gran medida del que se empleó para que los sindicatos formularan comentarios y se habría promulgado solapadamente si el Parlamento no hubiera estado vigilante y hubiera tenido la diligencia debida. El orador concluyó pidiendo a la Comisión que inste al Gobierno a que permita elaborar con autenticidad y de buena fe las reformas de la legislación laboral previstas y a que trabaje de buena fe con la Misión de Alto Nivel que se ha propuesto en varias ocasiones.

La miembro gubernamental de Zimbabwe agradeció la información presentada por el Gobierno, en particular en relación con la actual revisión de la legislación sobre la negociación colectiva. Resulta alentador que ahora se permita a los sindicatos funcionar plenamente en las ZFE y que éstos participen en los mecanismos de solución de conflictos. Eso es también un signo de progreso y el resultado de un esfuerzo para satisfacer las necesidades de los interlocutores sociales. Se instó a todos los interlocutores sociales a demostrar el mismo compromiso en el cumplimiento del Convenio. Indicó que es necesario que la OIT preste apoyo técnico al Gobierno y a sus interlocutores sociales para consolidar su estructura tripartita.

Un observador representante de la Internacional de Servicios Públicos (ISP) señaló que el artículo 11 de la Ley sobre Conflictos Sindicales prohíbe el derecho de sindicación a los trabajadores de varios sectores y de empresas dirigidas por el Estado y con ello les priva del derecho de negociar colectivamente. Además, a los bomberos también se les deniega el derecho de sindicación de conformidad con la orden de sindicatos (Prohibición) (servicio federal contra incendios). En 2013, en el marco del proceso del Examen Periódico Universal, en su 17.º período de sesiones, el Consejo de Derechos Humanos también recomendó al Gobierno que modificara la Ley sobre los Sindicatos para garantizar la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. En la actualidad a los trabajadores del sector público, incluidos aquellos de sectores esenciales como los servicios de salud, se les deben los salarios mensuales de un período que fluctúa entre tres y dieciocho meses en más de la mitad de los 36 estados. Si bien el Gobierno anunció en octubre de 2017 su intención de poner a disposición más fondos de rescate para afrontar la situación, resultó que los fondos todavía no han sido obtenidos. La ausencia de un sistema adecuado de diálogo social ha empeorado este problema y la situación ha llevado a disturbios y protestas en numerosos sectores de dichos estados. La Comisión debería solicitar al Gobierno que los sindicatos participen plenamente en la reforma legislativa y que garantice que los fondos de rescate, una vez liberados, se destinen completamente al pago de los salarios pendientes de los trabajadores del sector público, sin que una parte de ellos se desvíe o que sea destinada a los gobiernos estatales.

El miembro gubernamental de Argelia expresó su apoyo al Gobierno de Nigeria y lo alentó a proseguir los esfuerzos realizados para cumplir las obligaciones que dimanaban del Convenio. El Gobierno es consciente de cuáles son sus obligaciones y ha adoptado todas las medidas necesarias para cumplirlas, tanto en la legislación como en la práctica. De este modo, por ejemplo se garantiza la protección de los derechos de los trabajadores de los servicios esenciales a través de los comités consultivos mixtos. La información proporcionada sobre la negociación colectiva permite a la Comisión hacerse una idea de la realidad del país. A fin de respetar la soberanía nacional es muy importante que la Comisión tenga en cuenta el entorno socioeconómico de los Estados cuando evalúa su desempeño.

El miembro trabajador de Eswatini, hablando también en nombre de los sindicatos del Consejo de Coordinación Sindical de África Austral (SATUCC), recordó la definición oficial de la OIT de servicios esenciales. La Ley sobre Conflictos Sindicales clasifica a los trabajadores del Departamento de Aduanas e Impuestos Internos, del Departamento de Inmigración, de los Servicios Penitenciarios, de la empresa encargada de la impresión de billetes y la acuñación de monedas de Nigeria, de los Servicios Penitenciarios y del Banco Central de Nigeria como personas que prestan servicios esenciales que no pueden gozar del derecho de sindicación. Esta lista resulta familiar, ya que es similar a la lista de servicios esenciales en la región de África meridional. No está claro en qué se basa la calificación de estos servicios como esenciales. La lista no sólo hace referencia a servicios relacionados con la seguridad de las personas, sino también a trabajadores que se dedican a la acuñación de moneda y a la gestión fiscal y monetaria. Los trabajadores a cargo de los servicios esenciales se sacrifican por el bien de la economía y de sus comunidades. No se les deberían negar sus derechos. La experiencia ha demostrado que cuando los trabajadores disponen de una plataforma organizada para expresar sus quejas, los desacuerdos laborales se reducen sustancialmente. En octubre de 2017 en el estado de Kaduna y en enero de 2018 en el estado del Delta, el personal de la policía protestó pacíficamente por el impago de los salarios de dos

meses. Si se hubiera permitido al personal sindicarse, sin duda habría hecho uso de su organización para negociar y resolver la cuestión. Permitir que estos trabajadores constituyan organizaciones que estimen convenientes y se afilien a ellas es un derecho claramente previsto en el Convenio. El Gobierno debería recurrir a la asistencia técnica de la OIT para reformar integralmente la Ley sobre Conflictos Sindicales consultando plena y efectivamente a los interlocutores sociales.

El miembro gubernamental de Libia apoyó la declaración realizada por el Gobierno de Nigeria e indicó que Nigeria cumple con el Convenio. La Constitución de Nigeria garantiza el derecho a la libertad sindical sin injerencia alguna del Gobierno. La voluntad del Gobierno de garantizar el cumplimiento del Convenio también se pone de relieve a través de los proyectos de ley presentados al Parlamento. Es importante apoyar los esfuerzos que realice el Gobierno en colaboración con los interlocutores sociales y se espera que la Comisión los tenga en cuenta cuando adopte las conclusiones.

El miembro trabajador de Malí expresó su solidaridad con la población de Nigeria y se refirió al desafío de la inseguridad vinculado con la presencia de fuerzas criminales y extremistas, tanto en Nigeria como en Malí. El hecho de que los trabajadores y los dirigentes sindicales de Nigeria sean atacados, intimidados, despedidos e incluso asesinados en razón de su actividad sindical, constituye una fuente de gran preocupación. Lo mismo ocurre con la ausencia de encuestas o de detenciones concluyentes, enjuiciamientos iniciados o sanciones impuestas en estos casos. Tal es el caso del asesinato, en 2010, de Alhaji Saula Saka, presidente de la sección local del Sindicato Nacional de Trabajadores del Transporte por Carretera de Lagos, y el caso del asesinato de Mallam Abdulmumuni Yakubu, presidente del NASU, que encontró la muerte a finales del año 2017, en el momento en el que su sindicato entablaba una negociación difícil con el gobierno del estado de Kogi. Es inaceptable que estos dos asesinatos no hayan sido esclarecidos y que los culpables no hayan sido llevados ante la justicia. Esta impunidad tiene consecuencias. En primer término, la intimidación, el acoso, las amenazas y los fallecimientos, forman parte de las herramientas que los demás interlocutores sociales utilizan para interactuar con los trabajadores y sus dirigentes. Estas prácticas tienen como objetivo asustar a los sindicalistas, dispersarlos, afectar su voluntad de gozar de sus derechos humanos y de otras libertades civiles necesarias para su organización y su compromiso en las negociaciones colectivas. En segundo término, la impunidad que rodea estos actos odiosos se erige en norma e impide toda responsabilidad y equidad. En consecuencia, debe ser combatida. Para concluir, debe exhortarse al Gobierno a que adopte medidas disuasorias para poner fin a los ataques sufridos por los trabajadores y los dirigentes sindicales, acelerar las encuestas correspondientes e iniciar las acciones judiciales relativas a los casos de asesinato. Por último, es importante que se genere un clima propicio, exento de intimidaciones, en el que las organizaciones sindicales puedan comprometerse de manera constructiva con el diálogo social.

La miembro gubernamental del Camerún expresó su apoyo al Gobierno de Nigeria y le agradeció la información presentada a la Comisión. Se han adoptado medidas para garantizar una mejor aplicación del Convenio, especialmente a través de la preparación de los textos de ley que se presentan al Parlamento. Hay que alentar al Gobierno para que siga esta vía, con la cooperación técnica necesaria de la Oficina.

El miembro trabajador de Ghana señaló que el caso no se está discutiendo en la Comisión para avergonzar al Gobierno sino con el fin de obtener más información sobre

las supuestas violaciones del Convenio con miras a procurar una mejor aplicación del mismo. Entre las violaciones notificadas figuran amenazas, detenciones, palizas y confinamientos usados a modo de estrategias para infundir entre los trabajadores y los dirigentes sindicales desánimo y miedo a la hora de sindicarse e intentar la negociación colectiva. En abril de 2015, Aminu Kolawole, presidente de la Asociación de Personal Superior de los Servicios de Transporte Aéreo de Nigeria (ATSSSAN) y Lawson Imotto, secretario de la Asociación, junto con Chukwu Jude y Kingsley Ejiogu, presidente y secretario del Sindicato Nacional de Empleados del Transporte Aéreo (NUATE), fueron despedidos por organizar a los trabajadores y pedir que la dirección entablara negociaciones con el sindicato. Lawson Imotto fue arrestado y llevado a un destino desconocido. En septiembre de 2015 más de 700 trabajadores fueron despedidos en el suroeste de Nigeria por haber querido ejercer su derecho a la libertad sindical. Los trabajadores sólo se enteraron de su despido al regresar al trabajo y encontrarse cerrada la cancela de entrada con el aviso de la terminación de su empleo. La empresa en cuestión había advertido a los trabajadores que no se sindicaran incluso tras la intervención del Ministro de Trabajo. La táctica de despedir a los dirigentes sindicales («ocúpate del líder y los demás salen corriendo») es una forma directa de socavar el derecho de sindicación. Los casos de cuatro dirigentes sindicales, el Sr. Akeem Ambali, presidente de la NLC en el estado de Ogun (suroeste de Nigeria) y otros tres cargos sindicales, Dare Ilekeya, Nola Balogun y Eniola Atiku, que en abril de 2017 fueron suspendidos junto con otros 15 por pedir que el Gobierno del Estado respetara el acuerdo al que había llegado con el sindicato sobre el pago de salarios, constituyen otro ejemplo. Si bien se readmitió a 15 de los 19 trabajadores suspendidos, los dirigentes permanecieron suspendidos indefinidamente. El Sr. Joseph Ogunyemi, ex presidente de un sindicato del sector del automóvil, pidió que las condiciones laborales se regularan mediante la negociación colectiva y corrió la misma suerte. El orador exhortó a la Comisión a que inste al Gobierno a aceptar una Misión de Alto Nivel de la OIT para mejorar e impulsar la práctica de las relaciones del trabajo en Nigeria.

La miembro trabajadora de Noruega, hablando en nombre de los sindicatos de los países nórdicos, recordó que desde 2010, se han observado diversos alegatos graves de violaciones del Convenio, incluidas limitaciones al derecho de sindicación y al derecho de negociación colectiva. La Ley sobre Conflictos Sindicales niega el derecho de sindicación a ciertas categorías de trabajadores. El decreto sobre zonas francas de exportación hace que prácticamente sea imposible para los trabajadores constituir sindicatos o afiliarse a estos, ya que éstos no pueden acceder libremente a las zonas francas de exportación, que funcionan como «territorios protegidos». Parece que el artículo 40 de la Constitución de Nigeria, que confiere el derecho de reunirse, asociarse y formar sindicatos y otras asociaciones libremente, no se aplica. En consecuencia, un gran número de trabajadores no pueden realizar negociaciones colectivas. Todos los acuerdos salariales tienen que ser registrados y aprobados por el Ministerio de Trabajo. Esto no contribuye a la negociación colectiva libre. Apoyó plenamente las recomendaciones de la Comisión de Expertos e instó al Gobierno a garantizar que se enmiende la legislación a fin de garantizar que los trabajadores puedan negociar colectivamente, y a intensificar el diálogo social con los trabajadores y los empleadores en lugar de limitar los derechos fundamentales de los trabajadores.

Una observadora que representa al Sindicato Mundial IndustriALL expresó su preocupación por las actividades antisindicales comunicadas de empresas petroleras internacionales que operan en Nigeria, que impidieron que decenas de miles de trabajadores contratados se afiliaran a un

sindicato y defendieran sus derechos. Es habitual la fragmentación de los contratos para frustrar los esfuerzos de sindicación y están arraigadas, en la industria petrolera de Nigeria, la práctica de la precarización, con unas condiciones laborales precarias. Los trabajadores están obligados a suscribir, antes de la contratación, un compromiso de no afiliación a un sindicato. Esto determina que los trabajadores precarios teman afiliarse a un sindicato. Las empresas se niegan a aplicar las resoluciones de los comités de arbitraje industrial cada vez que el dictamen les es adverso. Se rompen los vínculos con una empresa contratista si esta última tiene trabajadores sindicalizados. Denegado el poder de negociación colectiva, los trabajadores contratados reciben unos salarios de miseria y sufren unas condiciones de salud y seguridad calamitosas y la ausencia de seguridad en el trabajo y de derechos laborales. Esto genera exclusión social y un aumento de la delincuencia. Las actividades antisindicales represivas de las empresas de petróleo y gas acentúan la agitación social en la zona del Delta del Níger, lo que se traduce en revueltas bajo la forma de ataques organizados a instalaciones, secuestros e insurrección de la comunidad. Hizo un llamamiento al Gobierno para que garantice que todos los trabajadores de las empresas petroleras internacionales tengan el derecho de sindicación.

La representante gubernamental tomó nota de las discusiones y reiteró el pleno compromiso del Gobierno con la aplicación del Convenio. Como señaló el miembro trabajador de Nigeria, el país presenta una estructura social y económica muy compleja, con un Estado federal y 36 gobiernos de estados. Aclaró que las infracciones examinadas han sido cometidas por los gobiernos de los estados y no por el Gobierno federal, y que este último no tiene control alguno sobre los gobiernos de los estados autónomos. El Gobierno federal tiene la responsabilidad constitucional de supervisar las cuestiones laborales. Cuando se señalan a su atención las infracciones cometidas por un gobierno de estado, el Gobierno federal siempre invita a las partes a resolver los problemas. Lo cual también ha ocurrido en el caso del estado de Kogi mencionado anteriormente. Es importante señalar que los trámites relacionados con este caso han durado aproximadamente siete meses y que el Gobernador del estado se ha puesto en contacto con los interlocutores sociales, pero no se ha llegado a un acuerdo. El Ministerio de Trabajo sigue colaborando con el Gobernador del estado de Kogi para encontrar una solución. Con respecto a la decisión del Gobernador del estado de Kaduna de despedir a 21 000 maestros de las escuelas primarias públicas, es importante aclarar que muchos de esos maestros fueron nombrados fraudulentamente y no estaban calificados para su trabajo. Antes de tomar esa decisión, el Gobernador del estado colaboró con el sindicato nacional de docentes durante un período de dos años para resolver la cuestión. Ese despido fue el resultado de una investigación y sólo se despidió a los maestros que tenían documentos fraudulentos. La oradora pidió a la Comisión que tenga en cuenta esta información al preparar las conclusiones. En relación con los salarios, la mayoría de los casos de impago de salarios incumben a los gobiernos de los estados, por lo que el Gobierno federal no está involucrado. Por el contrario, el Gobierno federal ha entregado 1,8 billones de naira a los gobiernos de los estados para resolver la cuestión de los atrasos salariales. Sin embargo, algunos gobiernos de los estados no han dado prioridad a esta cuestión. Por consiguiente, el Gobierno federal se ha comprometido con los interlocutores sociales interesados a velar por que los recursos se utilicen para los fines para los que han sido asignados. Con respecto al asesinato de dirigentes sindicales, la oradora indicó que las declaraciones formuladas durante la presente discusión carecen de fundamento. En Nigeria, la cuestión de la seguridad es grave y los episodios de asesinatos no

sólo afectan a sindicalistas. Se están llevando a cabo investigaciones y los casos están siendo examinados por los tribunales nacionales a la espera de una resolución. El Gobierno se compromete a proporcionar más información al respecto en cuanto las resoluciones judiciales estén disponibles. Con respecto al proyecto de ley sobre relaciones colectivas de trabajo y otros proyectos de ley, se han hecho progresos pero basándose en las observaciones de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia, el Gobierno ha retirado los proyectos de ley para mejorar su contenido y armonizarlos con las normas internacionales del trabajo. También es importante subrayar que el Gobierno ha celebrado consultas con los interlocutores sociales interesados con miras a reformar la legislación y garantizar su conformidad con las normas internacionales del trabajo y, en particular, con el Convenio.

Los miembros trabajadores celebraron que el Gobierno haya declarado la intención de cumplir sus obligaciones en virtud del Convenio, pero manifestaron su decepción por que niegue los graves problemas que existen en el país en relación con los derechos sindicales. Tomaron nota de la explicación facilitada por la representante gubernamental sobre la separación de poderes entre el Gobierno federal y los gobiernos de los estados, y recordaron que cuando un Estado Miembro ratifica un convenio, incumbe al Gobierno federal velar por su cumplimiento. Preocupa profundamente la erosión gradual y sistemática de los derechos de negociación colectiva en Nigeria, así como el hecho de que el Gobierno no haya presentado sus memorias en respuesta a las observaciones de la Comisión de Expertos. Además, es de lamentar que las lagunas jurídicas y el menosprecio de los derechos de negociación colectiva hayan dado lugar a una discriminación antisindical sistemática. También preocupan el acoso, la intimidación y la discriminación antisindical de que son objeto los trabajadores que han manifestado su deseo de afiliarse a un sindicato y celebrar negociaciones colectivas en el sector privado, particularmente en los sectores de las telecomunicaciones, el petróleo y el gas. Asimismo, es preocupante que se deniegue el derecho de sindicación a algunos trabajadores del sector público, en particular a los de las zonas francas industriales, las aduanas y el Banco Central de Nigeria. Para contrarrestar el aumento de la impunidad el Gobierno debe investigar los homicidios de sindicalistas y detener y enjuiciar a los responsables. También debe reformar los mecanismos de gobernanza laboral para ejercer un control efectivo y realizar inspecciones periódicas sobre la base de un sistema eficaz de información sobre el mercado de trabajo que permita supervisar y evaluar el cumplimiento del Convenio. Asimismo, el Gobierno debe fortalecer la capacidad de los inspectores y los administradores del trabajo, la policía y las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, y proporcionarles recursos suficientes y formación para que puedan cumplir su mandato. El Gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, debe modificar diversos instrumentos legislativos, como la Ley de Sindicatos, la Ley sobre la Junta Salarial y el Consejo del Trabajo, el decreto sobre zonas francas de exportación y el proyecto de ley de relaciones colectivas. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que acepte una misión de contactos directos y recurra a la asistencia técnica de la OIT para atender eficazmente estas preocupaciones y emprender las reformas necesarias.

Los miembros empleadores consideraron que el Gobierno está actuando de buena fe y ha respondido con argumentos claros a las numerosas acusaciones formuladas en su contra. Sin embargo, en su opinión no es apropiado que se formulen comentarios en relación a casos que aún no han sido resueltos por los tribunales competentes en Nigeria. En su opinión, el Gobierno ha llevado a cabo la solicitud de que los asuntos sean investigados. Los casos

en cuestión están ya ante los tribunales competentes y pendientes de decisión. Cabe precisar que el sistema gubernamental de Nigeria es complejo y que el Convenio prevé que sea en la legislación nacional donde se definan las categorías de trabajadores que pueden excluirse de su aplicación. Las consultas sobre la aprobación del proyecto de ley sobre relaciones colectivas de trabajo están en curso actualmente. Debería alentarse al Gobierno a que acelere el proceso y que se sirva de la asistencia técnica de la OIT con vistas a abordar las cuestiones planteadas. En cuanto a las ZFE, habida cuenta de que algunos empleadores no cuentan con la presencia de sindicatos en sus empresas, el Gobierno tiene que apoyarlos para que se permita la creación de sindicatos en esas áreas sin que se vean afectados sus derechos reconocidos en el Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

Conclusiones

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

La Comisión lamentó profundamente que el Gobierno no hubiera presentado su memoria a la Comisión de Expertos desde 2012.

Teniendo en cuenta la información proporcionada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar seguidamente, la Comisión insta al Gobierno a que:

- ponga la legislación pertinente, con inclusión de la Ley de Sindicatos, la Ley de Conflictos Laborales, la Ley sobre la Junta Salarial y el Consejo Laboral, el Decreto de 1992 sobre Zonas Francas de Exportación, y el proyecto de ley sobre relaciones colectivas de trabajo, en conformidad con el Convenio;
- lleve a cabo investigaciones efectivas y emprenda acciones judiciales con respecto a todas las alegaciones de violencia antisindical y discriminación, y
- establezca mecanismos de supervisión y cumplimiento adecuados y efectivos para velar que los principios y derechos protegidos por el Convenio se observen efectivamente.

La Comisión reitera la invitación de la Comisión de Expertos al Gobierno para que acepte una misión de contactos directos de la OIT a fin de abordar las cuestiones pendientes, e informe a la Comisión de Expertos antes de su reunión de noviembre de 2018 sobre los progresos realizados.

Otro representante gubernamental indicó que se había tomado debida nota de todos los comentarios de los miembros de la Comisión, al igual que de las conclusiones alcanzadas por la Comisión. Reiteró el total compromiso de su país de respetar los artículos del Convenio y garantizar que todos los niveles del Gobierno cumplan plenamente con las obligaciones del Convenio. Sin embargo, ello implicaría comprometer a los interlocutores sociales en un proceso largo y complejo de diálogo constructivo. El diálogo social y la creación de un consenso, esenciales para posibilitar un entorno propicio a las relaciones laborales, requieren paciencia y la cooperación de todos. En consecuencia, pide más tiempo a la Comisión para permitir que el proceso continúe, con la expectativa de que se logre el pleno cumplimiento. Su Gobierno solicitó asimismo la asistencia técnica de la OIT para fortalecer su capacidad de impulsar y concretar el proceso de colaboración con los interlocutores sociales. Expresa la confianza en que, con perseverancia y cooperación, el proceso madure y prospere como un ejemplo a seguir. Expresa también la opinión de que la misión de contactos directos propuesta es prematura, a la luz de las medidas proactivas adoptadas por su Gobierno y los interlocutores sociales. Aseguró a la Comisión que la memoria para la próxima reunión de la CIT, en 2019, reflejará el pleno o sustancial cumplimiento,

tanto en la ley como en la práctica, de todas las observaciones de la Comisión de Expertos, y reafirmó el compromiso del Gobierno de dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio.

Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100)

GEORGIA (ratificación: 1993)

Una representante gubernamental presentó las medidas adoptadas para velar por la igualdad de género y la igualdad de remuneración para los hombres y las mujeres que integran la fuerza de trabajo. En consonancia con sus compromisos internacionales, Georgia ha realizado avances importantes, al adoptar modificaciones legislativas y emprender reformas de política encaminadas a fomentar la igualdad de género y el empoderamiento económico de la mujer. Se han elaborado leyes y políticas nacionales para asegurar y propugnar la igualdad de género, prohibir todas las formas de discriminación contra las mujeres y niñas, y promover la participación de las mujeres en los procesos políticos, económicos y sociales. La legislación nacional protege la igualdad de género en todas las esferas, incluidas las del trabajo y el empleo. La Constitución reconoce la igualdad de todas las personas ante la ley: i) de conformidad con el artículo 14, todas las personas son libres desde su nacimiento e iguales ante la ley, sea cual fuere su raza, color, idioma, sexo o religión; sus opiniones políticas y de otra índole; su origen nacional, étnico o social; su ascendencia nacional; sus propiedades y títulos, y su lugar de residencia; ii) a tenor de lo dispuesto en el artículo 38, todos los ciudadanos son iguales en la vida social, económica, cultural y política, con independencia de su nacionalidad, origen étnico, religión o idioma, y iii) en el artículo 30 se especifica que el Código del Trabajo determina la protección de los derechos laborales, la remuneración justa, la seguridad y salubridad de las condiciones de trabajo, y las condiciones de trabajo de los menores y las mujeres. Los principios fundamentales definidos en la Constitución se describen con más detalle en distintas leyes. Muchos de los derechos y protecciones que permiten la igualdad de género en las relaciones de trabajo están contemplados en el Código del Trabajo y la Ley sobre la Administración Pública, que establecen la igualdad en el sector público en lo tocante al acceso al empleo, las condiciones de empleo y las condiciones de trabajo, incluida la remuneración y el desarrollo profesional. La Ley sobre Igualdad de Género constituye un instrumento jurídico esencial para promover la igualdad de género, en particular la igualdad en el empleo. La Ley sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación también es un mecanismo importante para proteger a las mujeres y las niñas contra la discriminación directa e indirecta y contra el trato desigual.

No obstante, persisten lagunas legislativas y en materia de política relacionadas con la igualdad de género. El Gobierno sigue armonizando el marco jurídico con las normas internacionales, conformemente al calendario para la transposición de las directivas de la Unión Europea (UE), tal como se acordó en el marco del Acuerdo de Asociación UE-Georgia. El Gobierno se ha comprometido a aplicar la Directiva de la UE 2006/54/CE, de 5 de julio de 2006, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación. En la Directiva se define que, para un mismo trabajo o para un trabajo al que se atribuye un mismo valor, se debe eliminar la discriminación directa e indirecta por razón de sexo en el conjunto de los elementos y condiciones de retribución. El Gobierno, en estrecha cooperación y en consulta con los interlocutores sociales, se está ocupando de transponer la Directiva en su legislación nacional. El 27 de octubre de 2015, se adoptó

una nueva Ley sobre la Administración Pública, que prevé que el sistema de remuneración de los funcionarios públicos se base en los valores de transparencia y equidad, los cuales se asientan en el principio de igualdad de remuneración por un trabajo igual. En 2018, con miras a fortalecer la legislación para luchar contra la discriminación y fomentar la igualdad de derechos en el trabajo, se han introducido modificaciones con la participación activa de los interlocutores sociales, sometiéndolas al Parlamento para su examen, a las siguientes leyes: el Código del Trabajo, la Ley sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, la Ley sobre la Administración Pública, y la Ley sobre Igualdad de Género.

El marco legislativo no garantiza de por sí el goce de la igualdad de derechos y de la no discriminación; por consiguiente, si no se cuenta con mecanismos de control de la aplicación que sean efectivos, no pueden realizarse progresos. Los principales marcos institucionales para promover y aumentar la igualdad de género son el Consejo de igualdad de género en el Parlamento, y la Comisión interinstitucional sobre la igualdad de género, la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, recientemente establecida, en el ámbito del Poder Ejecutivo. Ambas instituciones se encargan de la coordinación interinstitucional, controlando la aplicación de las leyes y realizando un seguimiento de la elaboración de planes nacionales de acción sobre la igualdad de género. A este respecto, se ha adoptado en tiempos recientes un plan bienal sobre la igualdad de género que se centra en particular en las campañas de sensibilización. Además, el Departamento de Igualdad de Género de la Oficina del Defensor Público hace las veces de órgano de control independiente en lo que respecta a las cuestiones de género. Por último, la representación gubernamental reiteró el compromiso de su país de seguir avanzando de manera constante hacia la consecución de la igualdad de género, y de cumplir las normas internacionales del trabajo.

Los miembros empleadores recordaron que Georgia ratificó este Convenio fundamental en 1993. Desde 2002, la Comisión de Expertos viene expresando reiteradamente su preocupación por la falta de una legislación nacional que dé plena expresión al principio subyacente al Convenio. Ésta es la primera vez que la Comisión de Aplicación de Normas examina la aplicación del Convenio por Georgia. Recordaron que el Convenio exige garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, empleando medios adaptados a los métodos vigentes de fijación de tasas de remuneración. Según la Comisión de Expertos, si bien la Constitución, el Código del Trabajo, la Ley sobre Igualdad de Género y la Ley sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación comprenden ciertas disposiciones relativas a la igualdad, no se comprometen específicamente con el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y el Gobierno no ha informado de que se haya contemplado la posibilidad de revisar las disposiciones pertinentes a este respecto.

Observando que la legislación prohíbe la discriminación de las mujeres y niñas, y la adopción el mes pasado de un plan de acción mencionado por el Gobierno, los miembros empleadores apreciaban que el Gobierno reconozca las lagunas legislativas y reafirmaron su compromiso de centrarse en las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos, de aplicar las directivas conexas de la UE, y de celebrar consultas tripartitas en relación con esto con los interlocutores sociales y el Consejo de Igualdad de Género. Los miembros empleadores alentaron al Gobierno a que adopte medidas sin demora para que la legislación nacional se comprometa con el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Sin embargo, en lo tocante a la brecha de género que

existe en Georgia, sus causas profundas siguen sin estar claras, y parece que ésta es más predominante en el sector público. Los miembros empleadores alentaron al Gobierno a que suministre información a la Comisión de Expertos sobre las iniciativas emprendidas para aplicar el Plan de acción sobre igualdad de género 2014-2016, el cual, entre otras cosas, tiene por objeto promover la igualdad de género en el ámbito económico. También debería proporcionarse información sobre los pasos que se han dado a fin de comprender mejor la causa de la brecha salarial por motivo de género, y sobre las medidas concretas adoptadas para colmar dicha brecha. Los miembros empleadores concluyeron señalando que apreciaban el compromiso del Gobierno, y le invitaron a seguir colaborando con la OIT de manera constructiva.

Los miembros trabajadores recordaron que a lo largo de los años la Comisión de Expertos ha observado carencias con respecto a la aplicación práctica del Convenio por parte de Georgia, resaltando en concreto la incompatibilidad del marco legislativo y las graves desigualdades. En 2012, el Defensor Público expuso la persistente segregación de género en el mercado de trabajo. Es obvio que la situación no ha mejorado desde entonces. La tasa de participación en el mercado de trabajo en el caso de mujeres de entre 15 y 64 años se situó en torno al 60 por ciento, entre 18 y 20 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres. Los registros indican que las responsabilidades del hogar tradicionales, especialmente el cuidado de los hijos, reducen significativamente la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo. A pesar de que los niveles de educación son relativamente similares entre hombres y mujeres, se mantiene viva la segregación profesional, habiendo algunos sectores en los que predomina la mujer (la enseñanza, la salud y los servicios sociales) y otros de predominio masculino (el transporte, la construcción, la administración pública y la manufactura). Lamentaron que la brecha salarial entre hombres y mujeres se mantenga elevada, en torno al 37 por ciento, lo que puede atribuirse claramente a la segregación de género industrial y profesional tanto vertical como horizontal dentro de las empresas y los sectores y en todos ellos. Incluso a nivel de empresa, la Oficina de Estadísticas concluyó que entre el 60 y el 67 por ciento de hombres que reunían los requisitos recibían bonos, primas o seguro de salud bajo diversas condiciones, mientras que en situaciones similares la tasa entre las mujeres era de entre el 33 y el 41 por ciento. En los puestos de adopción de decisiones, la representación femenina sigue siendo escandalosamente baja. Los miembros trabajadores subrayaron las lagunas legislativas y reglamentarias relacionadas con el Convenio que fueron resaltadas por la Comisión de Expertos: i) el artículo 2, 3), del Código del Trabajo de 2006 prohíbe cualquier clase de discriminación en las relaciones de trabajo pero esto no es suficiente porque el principio de «igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor» va más allá del de «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor», con el fin de permitir las comparaciones entre trabajos de diferente naturaleza determinando su valor. Esto facilita el ingreso de las mujeres en profesiones dominadas por los hombres, que habitualmente son de mayor valor económico, en lugar de limitarse a procurar que haya igualdad de remuneración en determinado puesto de trabajo o sector de trabajo; ii) reconociendo la persistencia de desigualdades sociales y culturales entre hombres y mujeres, los artículos 4 y 6 de la Ley sobre Igualdad de Género de 2010 garantizan específicamente la igualdad de género, prohíben la violencia, la intimidación y el acoso en el lugar de trabajo y aseguran la igualdad de oportunidades en el empleo. Esto, con ser bueno, no es suficiente. Asegurar la igualdad de oportunidades no garantiza la igualdad de remuneración por trabajo de igual va-

lor, ni garantiza el fomento de las capacidades de las mujeres para aprovechar las oportunidades que se ofrecen; iii) la Ley sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación prevé la eliminación de todas las formas de discriminación para asegurar la igualdad de derechos a las personas físicas y jurídicas, y iv) el artículo 38 de la Constitución, así como la Ley sobre la Administración Pública y la futura ley sobre la remuneración para las instituciones públicas, protege la igualdad de todos los ciudadanos y crea el marco para tratar las cuestiones relacionadas con la discriminación por razones de sexo en el empleo, pero sin embargo no se ocupa específicamente del principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Como se ha indicado, estas leyes son necesarias para abordar los sesgos de discriminación inherentes, pero no son suficientes para asegurar la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. De hecho, de los informes se desprende que existen brechas de género sustanciales en el promedio de los salarios nominales mensuales incluso en sectores con predominio de mujeres. Incluso entre hombres y mujeres con niveles similares de educación sigue habiendo una desigualdad significativa en la distribución salarial media, sobre todo porque los hombres mayoritariamente ocupan empleos en el sector privado, mientras que las mujeres tienen una distribución más uniforme en los sectores público y privado.

Se alienta al Gobierno a que revise y modifique estas leyes, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, con el fin de promover medidas más activas que sensibilicen sobre la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor y lo hagan respetar, también mediante mecanismos legalmente establecidos o reconocidos para la determinación de los salarios y la evaluación de los puestos de trabajo y/o los convenios colectivos a nivel nacional, sectorial y de empresa. Los miembros trabajadores tomaron nota de la adopción del Plan de acción nacional sobre la igualdad de género 2014-2016 y el establecimiento tanto de la Comisión interministerial sobre la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como del Consejo de coordinación interinstitucional para el Plan gubernamental de acción sobre la protección de los derechos humanos. A pesar de estos esfuerzos, no ha cambiado la naturaleza sistémica de la situación: las instituciones encargadas de hacer cumplir las medidas para abordar la igualdad de género y la lucha contra la discriminación siguen siendo débiles o inexistentes. La abolición de los servicios de Inspección del Trabajo suscita preocupación acerca de la ineficiencia e ineficacia de las instituciones, a pesar del Programa nacional para la supervisión de las condiciones de trabajo y del Departamento de Inspección de las Condiciones de Trabajo establecidos bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo, Salud y Asuntos Sociales. El mandato de este nuevo departamento se centra en las condiciones de seguridad y en quejas conexas, y no afronta en concreto la segregación profesional basada en el sexo ni la brecha salarial. No hay mecanismos de aplicación adecuados y efectivos para aplicar el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor a pesar de la naturaleza endémica y persistente de la discriminación y las desigualdades profesionales basadas en el sexo. De acuerdo con el Defensor Público, las recomendaciones de la Inspección del Trabajo deberían ser vinculantes en el Código del Trabajo a fin de asegurar el cumplimiento de las recomendaciones. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que haga realidad el alcance completo del Convenio y tome medidas concretas para revisar el marco nacional con el fin de atacar de raíz las causas de la discriminación de género y los estereotipos de género relativos a las aspiraciones, preferencias y capacidades de las mujeres, y a que promueva

el acceso de las mujeres a un amplio abanico de oportunidades de empleo a todos los niveles.

El miembro empleador de Georgia planteó que la política de género ha sido siempre una de las máximas prioridades de la Asociación Georgiana de Empleadores (GEA), pero que se requieren esfuerzos conjuntos. La GEA pretende desarrollar un enfoque adecuado mediante actividades específicas. En primer lugar, es necesario llevar a cabo encuestas en el mundo empresarial para identificar la situación real respecto de las políticas de pago, carreras y condiciones sociales. En base al resultado de estas encuestas, podrían llevarse a cabo actividades apropiadas y aplicarse las medidas necesarias, tales como sesiones informativas sobre las mejores prácticas internacionales relacionadas con la aplicación del Convenio y la decisión resultante de las posibles medidas y disposiciones a tomar en Georgia; actividades de capacitación a nivel de las empresas, y efectuar auditorías sociales y de género con miras a desarrollar planes de acción para abordar cuestiones de género. En segundo lugar, debería crearse un grupo de trabajo especial en el Gobierno en el que se puedan desarrollar propuestas legislativas adecuadas para apoyar las condiciones sociales de las mujeres empleadas. Asimismo, deberían realizarse actividades específicas con los sindicatos de ciertos sectores en relación con la gestión y el liderazgo sindical, y deberían desarrollarse políticas locales de género en colaboración con las autoridades locales. En tercer lugar, debería apoyarse la iniciativa empresarial de los jóvenes y la educación relacionada que esté centrada en temáticas sociales y de género. Por último, el orador señaló que cree que juntos los interlocutores sociales pueden elaborar y aplicar planes de acción que conducirán a una mejora tangible de la situación.

El miembro trabajador de Georgia valoró la consideración que la OIT y sus mandantes dan a la cuestión y declaró que, sin la debida atención de las instituciones internacionales del trabajo y de la comunidad democrática, los problemas que se perciben como de poca relevancia en el momento, tienden a erosionar gradual y ampliamente las normas y las condiciones de trabajo. El problema de desequilibrio entre los salarios de hombres y mujeres sigue siendo más que alarmante. Aun a pesar de las tendencias positivas del pasado decenio, la brecha de remuneración continúa siendo del 52 por ciento, al tiempo que alcanzó el 104 por ciento, en 2006. Son claros y evidentes los factores que han dado lugar a una enorme brecha salarial. En el 2006 se suprimió la Inspección del Trabajo. La ausencia de una autoridad a cargo de la supervisión de las relaciones de trabajo conduce a la falta de cumplimiento de las normas y los derechos laborales básicos, incluido el principio de igualdad de remuneración. Aunque, debido a un compromiso con arreglo al Acuerdo de Asociación UE-Georgia, se restableció la Inspección del Trabajo, su actual mandato no da cumplimiento a las normas de la OIT, puesto que no tiene la facultad de realizar inspecciones para supervisar el cumplimiento de los requisitos de la legislación laboral. Además, el orador destacó que la cuestión más acuciante sigue siendo la falta de un real y efectivo diálogo social que facilite la resolución de muchos problemas existentes, obstaculizando la prosperidad y la estabilidad económica del país. A pesar del hecho de que el Convenio se ratificó en 1993, la persistencia de esa gran desigualdad salarial viene a demostrar que los convenios internacionales se están ratificando sólo formalmente. En los últimos veinte años no se han establecido mecanismos laborales orientados a definir el «trabajo de igual valor» y no se han llevado a cabo las políticas pertinentes o campañas de sensibilización para abordar los asuntos relativos a la igualdad y a la protección de los derechos de las mujeres en las relaciones de trabajo. Con respecto a la igualdad de remuneración, también debería señalarse que, en 1999, se

adoptaron los actuales instrumentos legales que determinan el salario mínimo. De este modo, en el sector privado, el salario es significativamente más bajo que en el sector público. A pesar de los años de constantes solicitudes de establecimiento de un adecuado nivel salarial mínimo, las autoridades ignoran sistemáticamente los numerosos llamamientos de los sindicatos, los activistas de derechos humanos, las organizaciones no gubernamentales e incluso de grandes corporaciones transnacionales. Basándose en los datos oficiales comunicados por la Oficina de Estadísticas de Georgia, es posible evaluar el cuadro real en el ámbito nacional de la desigualdad de género en el mundo del trabajo. Por ejemplo, en 2016, el salario medio mensual nominal de los hombres, fue de alrededor de 450 dólares de los Estados Unidos, y el de las mujeres, de 295 dólares de los Estados Unidos. El orador puso de relieve que, si bien el Gobierno se comprometió a modificar de manera radical la actual situación, los sindicatos no se hacen ilusiones en cuanto a la eliminación de la discriminación de género mediante una única solución. Esto requiere un enfoque integrado y una política activa a largo plazo. Es necesario que las sociedades de todo el mundo, especialmente las conservadoras y tradicionales con estereotipos obsoletos, incluida Georgia, reconsideren sus puntos de vista sobre la función y los derechos de las mujeres en la vida moderna. El objetivo sólo puede alcanzarse con los esfuerzos conjuntos de todas las instituciones nacionales e internacionales y de todo el mundo civilizado, a efectos de erradicar todas las formas de discriminación y, sobre todo, las violaciones de los derechos y libertades de las mujeres en todas partes.

La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea y de sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Noruega, declaró que la legislación nacional no da pleno cumplimiento al principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y expresó su preocupación por el hecho de que la Comisión de Expertos haya planteado este problema en varias ocasiones sin que el Gobierno lo haya atajado hasta el momento. El paquete legislativo presentado al Parlamento a finales de 2017, que incluía enmiendas al Código del Trabajo, la Ley sobre Igualdad de Género y la Ley sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, debería abordar las lagunas detectadas por la Comisión de Expertos y por el Defensor Público. Estas medidas deberían adoptarse sin demora y en consulta con los interlocutores sociales, con el fin de examinar en profundidad la legislación, incluido el artículo 57, párrafo 1, de la Ley sobre la Administración Pública con el fin de ponerlo en plena conformidad con los convenios de la OIT, en particular, con el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. La brecha de remuneración entre hombres y mujeres es un fenómeno persistente y considerable en todos los sectores del mercado del trabajo, incluidos en aquellos donde predominan las mujeres. No sólo afecta a los salarios, sino también a las prestaciones sociales y las primas. Las causas subyacentes se asocian quizás con la segregación ocupacional por motivo de género y con la discriminación de género. A pesar de las disposiciones legales vigentes, la discriminación basada en el género sigue siendo muy habitual en la práctica en la fase de contratación y en la difusión de puestos vacantes. La oradora pidió al Gobierno que adopte medidas para reducir la brecha salarial de género y atacar sus causas profundas, así como para promover el acceso de las mujeres a una gama más amplia de oportunidades laborales a todos los niveles, incluyendo en la administración pública. Le exhortó también a un seguimiento concreto de las recomendaciones formuladas por el Defensor Público, en particular, con miras a mejorar la conciencia de los empleados sobre esta cuestión. Por último, la oradora instó al

Gobierno a que adopte medidas para garantizar la aplicación efectiva del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, incluyendo inspecciones adecuadas del trabajo, campañas de sensibilización sobre las leyes y los procedimientos disponibles, y el fortalecimiento de la capacidad de los jueces y otras autoridades para detectar y corregir las desigualdades salariales entre hombres y mujeres.

El miembro trabajador de Noruega, hablando en nombre de los miembros trabajadores de los países nórdicos, expresó profunda preocupación en relación con la falta de legislación en Georgia que dé plena expresión al principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. La Confederación Sindical de Georgia (GTUC) trabaja activamente para mejorar las condiciones de las mujeres en los lugares de trabajo y alienta a las mujeres a aumentar su participación en los sindicatos. Faltan estadísticas y datos sobre la igualdad de género en el país, y es necesario aumentar el nivel de sensibilización sobre las cuestiones de género y los derechos de la mujer. Las estadísticas disponibles muestran que la situación de las mujeres en el mercado de trabajo es muy precaria: las mujeres son las primeras que pierden su empleo cuando las empresas despiden a sus empleados, a menudo aceptan trabajos muy inferiores a su nivel de calificación y sólo ganan alrededor del 60 por ciento de lo que ganan los hombres. En la economía informal, donde las mujeres constituyen el 50 por ciento de los trabajadores, los mecanismos de protección son prácticamente inexistentes y los trabajadores son particularmente vulnerables a la discriminación. Las mujeres que trabajan en el sector informal tienen que sobrevivir con salarios muy bajos y a menudo son víctimas de acoso sexual. Habida cuenta de que la discriminación en el empleo está muy extendida en Georgia, tanto en términos de contratación y selección como de salarios, el orador instó al Gobierno a dar plena expresión jurídica al principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, para así fortalecer la libertad económica de las mujeres y garantizar que éstas ocupen un lugar en los procesos legislativos y participen en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones con los hombres. En Georgia existe una brecha considerable entre los salarios nominales mensuales medios en todos los sectores del mercado de trabajo, incluidos los sectores en los que predominan las mujeres como la educación y la atención sanitaria, e incluso entre hombres y mujeres con niveles de educación similares. El Gobierno no ha indicado si, en consulta con los interlocutores sociales, se ha considerado revisar las disposiciones de la Constitución, el Código del Trabajo y la Ley sobre Igualdad de Género. Además, la Ley sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, aunque incluye una prohibición general de la discriminación basada en el sexo, no hace referencia al principio de la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. El orador instó al Gobierno a implementar a las conclusiones que adopte la Comisión y a modificar la legislación nacional para garantizar que se ajuste al Convenio.

El miembro trabajador de los Estados Unidos indicó que existen problemas en la legislación y en la práctica. El principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor no se refleja lo suficiente en la prohibición general de discriminación que figura en la legislación laboral vigente, incluida la Ley sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación de 2014. La falta de un enfoque sistemático, en la legislación y en la práctica, para garantizar la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor se ilustra a través de las estadísticas sobre salarios y otras compensaciones transmitidas a la Comisión de Exper-

tos. Por ejemplo, en 2016, las mujeres ganaban en promedio el 65 por ciento del salario de los hombres, mientras los hombres tenían aproximadamente el doble de posibilidades que las mujeres de recibir bonos y primas adicionales y de que el empleador les pagara un seguro de salud. La solución del problema no es sólo de tipo legislativo. En lo que respecta a la aplicación, el servicio de Inspección del Trabajo se desmanteló en 2006 y aunque fue reestablecido en 2015 no resulta suficiente (más allá del control de las condiciones de seguridad y salud y del trabajo forzoso). Su mandato aún no resulta suficiente para controlar el cumplimiento de una amplia gama de normas del trabajo, incluidas las que figuran en el Convenio. En consecuencia, no existe un mecanismo de aplicación adecuado y eficaz para garantizar la aplicación en la práctica del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. Las instituciones que se ocupan de la Inspección del Trabajo han de ser reestablecidas para garantizar el cumplimiento de la nueva legislación que definirá claramente la igualdad de remuneración y estará en conformidad con el Convenio, articulando el concepto clave de «trabajo de igual valor». Las deficiencias metodológicas para evaluar el valor de los empleos representan un desafío no sólo para los legisladores sino también para la Inspección del Trabajo, que se encarga del control del cumplimiento. Por consiguiente, resulta necesario tener por objetivo el pleno cumplimiento del Convenio en el sector público y en el sector privado al tiempo que el Gobierno aplica su «Estrategia estatal sobre la formación para el mercado laboral y su Plan de acción 2015-2018» enmendando el Código del Trabajo a fin de ponerlo en conformidad con las normas internacionales del trabajo. Además, es necesario proporcionar a la Inspección del Trabajo suficiente orientación metodológica, formación y presupuesto a fin de garantizar la aplicación en la práctica de la nueva legislación. Además de estos desafíos medibles y cuantificables en materia de remuneración y prestaciones, el país tiene que hacer frente a cuestiones culturales a la hora de abordar los prejuicios arraigados y a menudo implícitos contra las mujeres. Las causas subyacentes a estas desigualdades tienen que abordarse reconociéndolas primero y después llevando a cabo actividades de sensibilización. Según los sindicatos nacionales, muchos empleadores tratan a las mujeres como «trabajadores problemáticos», que a menudo se ausentan y piden privilegios adicionales tales como la licencia de maternidad. Estas situaciones llevan a la discriminación de género en el empleo, la remuneración y la promoción profesional. Las causas subyacentes de estas desigualdades son preocupantes para todos. No se han establecido políticas concretas para proporcionar una asistencia significativa a todos los trabajadores en relación con el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y el combinar las responsabilidades familiares con las tareas profesionales. Hasta que no se adopten estas medidas, en la práctica a menudo serán las mujeres las que se ocuparán de las responsabilidades familiares, lo que lleva a que sus niveles de promoción y de remuneración sean más bajos.

La representante gubernamental, tomando buena cuenta de los valiosos comentarios de la Comisión, reiteró que su Gobierno reconoce la existencia de lagunas en su legislación y sus políticas y que está tomando medidas relevantes para armonizar la legislación nacional con las normas internacionales del trabajo y las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, la raíz del problema de la brecha de remuneración entre hombres y mujeres reside en la discriminación de género, las normas por las que se rige la sociedad y el papel social de las mujeres dentro de ella. La oradora destacó la importancia de elaborar estrategias y campañas de sensibilización con vistas a cambiar las actitudes e incorporar la dimensión de género en las políticas social y laboral. El Gobierno está tomando medidas para reforzar la participación de las mujeres en el mercado de

trabajo y ha establecido que las poblaciones que deben empoderarse son las mujeres y los jóvenes. La oradora hizo hincapié en la voluntad del Gobierno de mejorar el marco legislativo e institucionalizar mecanismos de ejecución en el ámbito de la igualdad de género, en especial fortaleciendo la capacidad de los recién establecidos servicios de Inspección del Trabajo y ampliando progresivamente su mandato para que se convierta en un servicio completo, que cubra también cuestiones como la brecha de remuneración entre hombres y mujeres, y los derechos de las mujeres en el trabajo.

Los miembros trabajadores declararon que, cuando se examinan los casos relativos a la aplicación del Convenio, no debería olvidarse el contexto más amplio del empoderamiento de las mujeres y la no discriminación por motivos de género. El Convenio acertadamente sitúa a la remuneración en el centro del combate contra la discriminación de la mujer. Las actitudes históricas y los estereotipos asignan a la mujer determinados trabajos y es este tipo de segregación el que ha subordinado tradicionalmente las aspiraciones de las mujeres a las de los hombres y el que ha deteriorado su situación social y económica. Como consecuencia, los trabajos realizados de manera predominante por mujeres están infravalorados, en comparación con los trabajos de igual valor realizados por hombres. Para abordar esto, el Convenio requiere que las tasas salariales se determinen según criterios objetivos, libres de sesgo de género, y que estas tasas se establezcan excluyendo toda consideración relacionada con el género del trabajador. El logro de esto sería una importante contribución a la lucha contra la segregación ocupacional por motivos de género y otras formas de trato desigual. Hacen un llamamiento al Gobierno para que adopte medidas concretas con el fin de dar plena expresión legislativa al principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, enmendando el Código del Trabajo, la Ley sobre Igualdad de Género, la Ley sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación y la Ley sobre la Administración Pública. Además, deberán establecerse mecanismos de aplicación adecuados y eficaces, a efectos de garantizar que se aplique en la práctica el principio de igualdad de remuneración, y deberán adoptarse medidas de sensibilización para asegurar que los trabajadores puedan beneficiarse de los derechos que tienen en virtud del Convenio. Los miembros trabajadores esperan recibir más información detallada del Gobierno sobre las medidas específicas adoptadas para reducir la brecha de remuneración por motivos de género y abordar sus causas subyacentes. En este sentido, será beneficioso que el Gobierno recurra a la asistencia técnica de la OIT.

Los miembros empleadores acogieron con satisfacción los esfuerzos del Gobierno y su enfoque constructivo en relación con la cuestión de la igualdad de género en el lugar de trabajo y la igualdad de oportunidades y de trato. Sin embargo, coincidieron con los miembros trabajadores en que la principal obligación en virtud del Convenio, más allá de la igualdad de género, es garantizar la aplicación a todos los trabajadores del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Por consiguiente, los miembros empleadores alentaron al Gobierno a que adopte medidas para asegurar, en consulta con los interlocutores sociales, que la legislación nacional recoja expresamente el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, y a que presente una memoria completa a la Comisión de Expertos sobre las enmiendas legislativas previstas a este fin. Además, alentaron al Gobierno a que proporcione información sobre el Plan de acción nacional sobre la igualdad de género recientemente aprobado, en particular sobre sus efectos en los esfuerzos por garantizar el respeto del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor. Tomando

nota de las preocupaciones planteadas por la Comisión de Expertos y de las intervenciones realizadas en relación con la brecha de remuneración entre hombres y mujeres, los miembros empleadores consideraron que sería útil comprender mejor las causas fundamentales de la brecha de remuneración entre hombres y mujeres en Georgia, y advirtieron que algunas de las causas pueden ser ajenas al principio en que se basa el Convenio y estar relacionadas más bien con la segregación ocupacional por motivos de género, la participación diferenciada de hombres y mujeres en los sectores público y privado, o la discriminación en el empleo por motivos de sexo, tal como se contempla en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Por último, los miembros empleadores expresaron su optimismo y alentaron al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT y prosiga con el proceso de aplicación en estrecha cooperación y consulta con los interlocutores sociales.

Conclusiones

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

La Comisión saludó los esfuerzos legislativos del Gobierno para velar por la igualdad de género; sin embargo, observó que el Gobierno no ha realizado esfuerzos para asegurar la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, tal como exige el Convenio núm. 100. La Comisión tomó nota con preocupación de la eliminación de los Servicios de Inspección del Trabajo y de la ausencia de una instancia equivalente que los sustituya para asegurar la aplicación de los derechos y principios protegidos por el Convenio.

Teniendo en cuenta las informaciones proporcionadas por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión recomendó al Gobierno que:

- vele por que la legislación nacional, en particular el Código del Trabajo, la Ley sobre Igualdad de Género, la Ley sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación y/o la Ley sobre la Administración Pública, incorpore expresamente el principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, en consulta con los interlocutores sociales;
- ponga en práctica mecanismos efectivos de control del cumplimiento y de detección, a fin de velar por que el principio de igual remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor se aplique en la práctica;
- adopte medidas para sensibilizar a los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas acerca de las leyes y procedimientos existentes, con objeto de que puedan ejercer sus derechos;
- continúe proporcionando información sobre las decisiones de la autoridad judicial, y sobre los casos gestionados por la Oficina del Defensor Público;
- continúe proporcionando datos desglosados por sexo sobre la participación en el mercado de trabajo y la remuneración;
- envíe a la Comisión de Expertos información en relación con el Plan de acción nacional sobre la igualdad de género 2018-2020, adoptado en mayo de 2018, y sobre su posible impacto en el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor en la legislación y en la práctica, y
- recurra a la asistencia técnica de la OIT para aplicar estas recomendaciones.

La Comisión alienta al Gobierno a que informe a la Comisión de Expertos, antes de su reunión de noviembre de 2018, sobre las medidas adoptadas para aplicar estas recomendaciones.

La representante gubernamental agradeció a la Comisión las recomendaciones justas y constructivas formuladas en

las conclusiones. Mencionó que el actual Gobierno está emprendiendo reformas con carácter prioritario para armonizar la legislación y la práctica con las normas internacionales del trabajo y las normas de la Unión Europea tras la firma de un acuerdo de asociación entre Georgia y la Unión Europea.

Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)

CAMBOYA (ratificación: 1999)

Un representante gubernamental declaró que la Comisión de Expertos ha desempeñado un papel crucial para garantizar el cumplimiento de todos los convenios internacionales del trabajo, así como de otros instrumentos internacionales pertinentes en materia de derechos humanos. Asimismo, el Gobierno de Camboya se ha comprometido a hacer todo lo posible para cumplir todas sus obligaciones internacionales. Tal como se prevé en la Constitución, tanto los derechos laborales como los derechos humanos están protegidos *de jure* y *de facto* en Camboya. En virtud del artículo 15 de la Ley del Trabajo, se prohíbe categóricamente el trabajo forzoso. Al referirse a la definición de trabajo forzoso establecida en el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y a sus excepciones, el orador puso de relieve que la finalidad de la Ley sobre Establecimientos Penitenciarios es ofrecer actividades de educación, reforma y rehabilitación a los reclusos para que puedan reintegrarse en la sociedad, evitar que vuelvan a cometer delitos y brindarles servicios de reclusión segura y protegida, asistencia sanitaria y un trato humano de conformidad con los principios internacionales y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad. El artículo 68 de dicha ley incorpora todas las normas internacionales y prácticas óptimas relativas a la gestión del sector penitenciario que se aplican en algunos países desarrollados. Por lo tanto, es inadecuado considerar que esa disposición infringe los Convenios núms. 29 y 105. El artículo 68 de la ley dispone que los reclusos condenados de bajo riesgo que, según las evaluaciones efectuadas, están físicamente aptos, deben trabajar como parte de la rutina diaria del establecimiento penitenciario, o realizar trabajos de interés público o en beneficio de la comunidad o participar en programas penitenciarios de actividades industriales, artesanales y agrícolas. El orador expresó su grave preocupación por los comentarios y conclusiones de la Comisión de Expertos con respecto a la aplicación del Convenio núm. 105. En cuanto a la solicitud de información actualizada sobre la situación de la libertad sindical en Camboya y la hoja de ruta para resolver esta cuestión, el orador aseguró que se facilitará esa información. Asimismo, destacó que a la espera de las próximas elecciones nacionales la situación está muy politizada. Por otra parte, algunas organizaciones no gubernamentales y una parte de la sociedad civil no han dudado en desacreditar, satanizar y, finalmente, destruir al Gobierno del Reino de Camboya y al partido en el poder cuyos logros, sin duda alguna, han causado satisfacción a todo el pueblo camboiano.

Los miembros empleadores señalaron que es la primera vez que esta Comisión examina la aplicación por Camboya del Convenio núm. 105. La Comisión de Expertos formuló únicamente dos observaciones pertinentes en relación con el cumplimiento por Camboya del Convenio, una en 2015 y la otra en 2017. En las observaciones se aludía a la aplicación incongruente del Código Penal, de 2009, y se comunicaron casos de figuras políticas y sindicalistas que fueron detenidos por delitos que, conforme al Código, debían castigarse sólo con una multa. No se mencionó que ninguna persona estuviera sujeta a condiciones de trabajo forzoso durante su detención. Sin embargo, para

que haya una violación del Convenio es necesario señalar casos de personas sujetas a actividades prohibidas. La Comisión no debería examinar un caso ni introducir una doble nota a pie de página si no existen pruebas claras de la violación del Convenio. No resulta suficiente presumir que la detención de por sí implica un caso de trabajo forzoso. El hecho de que la detención pueda haber sido o no legal no es esencial para determinar si se ha infringido el Convenio. Las observaciones que constituyeron el telón de fondo de este caso se basaron en gran medida en los informes de 2014, 2016 y 2017 de la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Camboya. En esos informes se pusieron de relieve las cuestiones relativas a los derechos humanos en este país y se mostró una profunda preocupación por dichas cuestiones, que revisten interés para todos, y los miembros empleadores conocían las inquietudes regionales y mundiales en el plano estratégico y la insistencia en que se ejerciera presión sobre Camboya en ese sentido. No obstante, esta Comisión no debería permitir su utilización como foro para cuestiones más generales, ya sea con respecto a Camboya o a cualquier otra situación. El mandato y la obligación de la Comisión es examinar los casos de violación de los convenios ratificados y no ocuparse de asuntos que pueden resolverse más adecuadamente en otras instancias. Por consiguiente, en las conclusiones sobre este caso sólo se debería observar que la aplicación incongruente por Camboya del Código Penal hace posible que una persona detenida pueda estar sujeta a distintos tipos de presión que impliquen trabajo forzoso. Cuando no existan pruebas que demuestren esos casos, esta Comisión debería limitarse a pedir al Gobierno que garantice que no haya ninguna persona, independientemente de su situación de detención, que esté o pueda estar sujeta a condiciones de trabajo forzoso. Ese fue el enfoque adoptado por la Comisión de Expertos en su observación de 2015 cuando pidió al Gobierno que adoptara las medidas necesarias para asegurarse de que no se impusiera ninguna sanción que entrañara trabajo obligatorio como castigo por tener o expresar opiniones políticas. Podría decirse que no compete a esta Comisión elaborar conclusiones sobre prácticas que, si bien interesan a todos, no constituyen violaciones de una norma del trabajo ratificada por Camboya.

Los miembros trabajadores recordaron que, en el último decenio, casi todos los años la Comisión ha examinado la grave inobservancia de derechos y principios fundamentales en el trabajo por parte de Camboya y, lamentablemente, con resultados muy decepcionantes. La Comisión de Expertos decidió incluir una doble nota a pie de página en el caso de Camboya porque le preocupaban las medidas legislativas y prácticas adoptadas por el Gobierno, y no hubo motivos para cuestionar esta decisión. Algunos derechos civiles básicos, como el derecho a la libertad de expresión y el derecho a asociarse y reunirse, no están garantizados en el país. Muy al contrario, los trabajadores y los ciudadanos son castigados sistemáticamente con severas sanciones penales que entrañan la realización de trabajos obligatorios por ejercer los derechos que los asisten en virtud del Convenio. El artículo 1 del Convenio prohíbe claramente la imposición de penas de trabajo forzoso u obligatorio como medio para censurar la expresión de voces opositoras sobre cuestiones políticas, sociales o económicas, o como castigo por participar en huelgas. El ejercicio del derecho de asociación y de reunión permite que los ciudadanos busquen asegurar la divulgación y aceptación de sus opiniones y, por tanto, está claramente comprendido en el ámbito de protección del instrumento. Sin embargo, los dirigentes sindicales y los afiliados de los sindicatos se han visto privados de este derecho. Esta Comisión y otros órganos de control de la OIT han condenado en repetidas ocasiones el encarcelamiento de sindicalistas

camboyanos por expresar sus opiniones y participar en actividades pacíficas, como huelgas. Los miembros trabajadores lamentaron profundamente que la represión contra los sindicalistas persista a pesar de las recomendaciones inequívocas remitidas al Gobierno. El número de sindicalistas que afrontan cargos penales o penas de prisión en represalia por actividades sindicales pacíficas ha aumentado de forma sostenida. Sólo en la Confederación del Trabajo de Camboya hay por lo menos 26 dirigentes y afiliados amenazados con sanciones penales por expresar sus opiniones sobre políticas controvertidas de índole social o económica. Las leyes laborales que se han aprobado recientemente o las que se están debatiendo parecen estar diseñadas para ejercer aún más presión sobre los sindicalistas. Tanto la Comisión de Expertos como órganos de las Naciones Unidas criticaron la Ley sobre los Sindicatos de 2016 y la Ley de Asociaciones y Organizaciones No Gubernamentales (LANGO) de 2015, que en la práctica privan del derecho a la libertad de asociación a los docentes, los funcionarios públicos y los trabajadores domésticos. A pesar de las enmiendas introducidas en el proyecto de ley sobre el salario mínimo, la ley sigue planteando problemas, en particular porque prohíbe la difusión de trabajos de investigación sobre los salarios que no se hayan presentado al Consejo Nacional Tripartito en un plazo de quince días. Esta restricción podría afectar gravemente a la libertad de cátedra y limitar la capacidad de economistas e investigadores para difundir estudios fundamentales sobre cuestiones económicas y sociales, así como para acceder a dichos estudios y debatirlos. Además, el proyecto de ley prevé el pago de multas administrativas elevadas, cuando no excesivas, sin la posibilidad explícita de recurrirlas. El impago de estas multas podría dar lugar a acciones penales. Teniendo en cuenta que es probable que muchos trabajadores y dirigentes sindicales no puedan pagar multas cuantiosas, estas disposiciones, tomadas en su conjunto, implican la penalización efectiva del ejercicio pacífico de las libertades fundamentales. Estas cuestiones están claramente relacionadas con la discusión del año pasado respecto del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). En sus conclusiones, la Comisión pidió al Gobierno que vele por que la libertad sindical pueda ejercerse en un entorno exento de intimidación y violencia contra los trabajadores, los empleadores y sus respectivas organizaciones. También le pidió que celebre consultas con sus interlocutores sociales a fin de elaborar una hoja de ruta con plazos concretos para la aplicación de las recomendaciones. En intercambios con la misión de contactos directos que visitó el país en marzo de 2017, el Gobierno admitió que la Ley sobre los Sindicatos era defectuosa en muchos aspectos. Así pues, resulta decepcionante que el Gobierno haya comenzado a celebrar consultas hace tan sólo unas semanas, a pesar de que las recomendaciones se publicaron hace un año. Incumbe al Gobierno explicar las causas de este excesivo retraso y la manera en que pretende remediar esta situación.

Los miembros trabajadores expresaron una gran preocupación por el deterioro del ambiente político y social, prueba del cual son el enjuiciamiento y encarcelamiento de opositores políticos y defensores de los derechos humanos. Si bien los delitos de difamación pública e insultos están sujetos únicamente a multas con arreglo al Código Penal, se ha venido aplicando la ley de forma arbitraria para castigar a los opositores políticos y los defensores de los derechos humanos con penas de prisión. La Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos en Camboya ha observado que está aumentando el número de disposiciones del Código Penal que se usan para menoscabar la libertad de expresión y ha insistido en que el Gobierno y los tribunales deben aplicar las leyes de forma consecuente. La Relatora ha avisado de

que la represión penal contra activistas puede crear un ambiente de temor e intimidación que afecte de forma negativa a la libertad de expresión, y lleve a la autocensura. Además, las restricciones impuestas a los sindicatos y los activistas de la sociedad civil han coincidido con la disolución del principal partido de la oposición, el Partido para el rescate nacional de Camboya, por parte de la Corte Suprema. Aunque en 2017 se modificó la Ley sobre Partidos Políticos, no se eliminaron las disposiciones problemáticas. Varios delitos relacionados con la administración o la gestión de un partido político que ha sido disuelto, o cuyas actividades han sido suspendidas por un tribunal o cuya inscripción en el registro ha sido denegada, se castigan con penas de prisión de hasta un año que conllevan trabajo forzoso. A un total de 118 miembros del Partido para el rescate nacional de Camboya se les ha prohibido ejercer toda actividad política durante cinco años. Es imposible no compartir la profunda preocupación de la Comisión de Expertos ante las detenciones y los enjuiciamientos masivos de los que son víctimas el partido de la oposición, la sociedad civil y los sindicatos. La ausencia de garantías jurídicas en materia de libertad de expresión, libertad de reunión pacífica, libertad de asociación y protección contra las detenciones arbitrarias exponen a los trabajadores y ciudadanos a la imposición de trabajo forzoso como castigo por sostener o expresar opiniones políticas o ideológicas. Esto es aún más preocupante habida cuenta de la falta de independencia del poder judicial, como observó la misión de contactos directos de 2008. La capacidad del sistema judicial de desempeñar su mandato está comprometida; el poder judicial está sujeto a injerencia política, lo cual le impide ejercer sus funciones de manera imparcial e independiente. La Relatora Especial de las Naciones Unidas ha observado que el acceso a la justicia aún se le deniega a muchas personas y expresó su preocupación por la frecuencia y la excesiva duración de las penas de prisión preventiva. Las incoherencias e irregularidades desvirtúan los procedimientos penales; distintos jueces aplican diferentes criterios de valoración de las pruebas. Esta práctica contradice el principio de que toda persona acusada de un delito penal tiene derecho a conocer y refutar las pruebas que se presentan en su contra. La coherencia y la imparcialidad, especialmente en las causas penales, requieren que el criterio de valoración de las pruebas sea el mismo en todos los casos similares. La celebración de elecciones generales en Camboya es inminente. Las libertades fundamentales y el Estado de derecho pierden sentido si no se mantienen en los momentos en los que el debate es controvertido. La libertad de expresión y la libertad sindical son cruciales para la democracia, el progreso social y un crecimiento económico inclusivo. El hecho de restringir esos derechos con la amenaza de imponer trabajo obligatorio constituye no sólo la negación de las libertades básicas, sino además un enorme obstáculo en la senda del país hacia la democracia y la prosperidad.

La miembro empleadora de Camboya consideró que todo lo que no esté relacionado con la aplicación del Convenio núm. 105, como las cuestiones relativas a la Ley sobre el Salario Mínimo, la Ley sobre los Sindicatos, las penas de prisión o cualquier otra sanción, con excepción de la sanción de trabajo forzoso, debe eliminarse de las actas por no ser pertinente al caso. La discusión de este caso debe limitarse al trabajo forzoso. Dado que no hay pruebas de que se incumpla claramente el Convenio, resulta inaceptable que se discuta una vez más el caso de Camboya en la Comisión. La oradora subrayó las repercusiones que puede tener la discusión de este caso sobre la decisión de otros gobiernos y empresas de colaborar e invertir en Camboya. La simple discusión de este caso en virtud del Convenio núm. 105 indicará al mundo (o implicará seriamente) que en Camboya se impone trabajo forzoso. Sin embargo, no es así porque no se han presentado pruebas al

respecto. Los empleadores de Camboya tienen un profundo interés en el trabajo que realiza la Comisión para abordar los desafíos relativos a la aplicación de los convenios. Ellos están presentes con el fin de afrontar dichos desafíos protegiendo sus empresas y el entorno de inversión. Camboya tiene un entorno económico dinámico y vibrante que cambia y se diversifica rápidamente y la participación de los gobiernos y de los inversores de todo el mundo es necesaria para el crecimiento y la creación de empleos de buena calidad. Todos los países merecen un proceso adecuado y justo de examen por la Comisión de Expertos. Sin embargo, Camboya ha sido sancionada injustamente con una doble nota a pie de página en relación con una cuestión que ha sido erradicada. El examen de la Comisión de Expertos puso de relieve que no había violación del Convenio, sino solamente una situación que se daría también en otros países que cuentan con una legislación similar. Esta Comisión debería examinar sólo los incumplimientos más graves de los convenios. Sería fundamental que un resultado de esta discusión fuera un llamado a la transparencia y la integridad en los procedimientos para señalar los casos de doble nota a pie de página.

El miembro trabajador de Camboya afirmó que los dirigentes y afiliados de los sindicatos independientes aún hacen frente a graves problemas que incluyen asesinatos, detenciones, discriminación, violencia y castigos, cuando tratan de ejercer sus derechos. En 2004, fueron asesinados Chea Vichea, Ros Sovanareth y Hy Vuthy. En 2013, durante una huelga general en la que se reclamaba un salario mínimo más elevado para los trabajadores del sector textil, cinco trabajadores fueron asesinados, 23 trabajadores fueron encarcelados durante meses y más de 30 resultaron heridos. Se limitó el derecho a realizar reuniones públicas y huelgas y los sindicatos sólo podían reunir a sus afiliados en lugares privados. Aún siguen en efecto los cargos penales contra seis dirigentes sindicales por haber participado en las huelgas de 2013. Se solicitó al Gobierno que retirara los cargos contra éstos, que reforzara las recomendaciones de la Comisión y que comunicara informes de los tres comités encargados de las investigaciones sobre los asesinatos y la violencia en la huelga de 2013, con el fin de llevar a los autores a la justicia y de compensar a las víctimas. Entre 2014 y 2017, los dirigentes sindicales y miles de trabajadores hicieron frente a la violencia de terceras partes o de la policía, cuando ejercían sus derechos en acciones colectivas, 26 trabajadores afrontaron cargos penales y 17 de éstos fueron encarcelados con penas de dos a ocho meses. En 2016 y 2017, los sindicatos llevaron esos casos a la Comisión. La Comisión solicitó específicamente al Gobierno que resolviera esos casos, pero no se produjeron progresos y en un caso se presentaron cargos contra los dirigentes. Tras las recomendaciones formuladas por la Comisión, el Gobierno se comprometió a reforzarlas con una hoja de ruta de acciones concretas y se llevaron a cabo dos consultas. El orador invitó al Gobierno a que finalizara una hoja de ruta con plazo determinado, enmendara la Ley sobre los Sindicatos y la LANGO, de modo de armonizarlas con el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y enmendara el Código Penal y la Ley sobre Manifestaciones Pacíficas, con el fin de armonizarlas con el Convenio núm. 105.

La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Albania, Bosnia y Herzegovina y Noruega, afirmó que la UE promueve las normas fundamentales del trabajo como parte de su Plan de Acción de 2015 sobre los Derechos Humanos, el cual propugna la erradicación del trabajo forzoso y la protección de la libertad sindical y el derecho de sindicación. Camboya se ha beneficiado de un acceso libre de derechos y de contingentes a

los mercados europeos a través de la iniciativa «Todo menos armas» (EBA) en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias. La UE es el mercado más importante para las exportaciones camboyanas, sobre todo para el sector de las prendas de vestir. A cambio, el régimen de la EBA exige que Camboya cumpla sus obligaciones en el marco de los principios fundamentales internacionales sobre derechos humanos y los convenios del trabajo, a los que la UE y sus ciudadanos dan una gran importancia. La oradora recordó que la UE ha manifestado su preocupación por el deterioro de la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley. La inclusión de penas de prisión que implican trabajo forzoso en disposiciones que se han utilizado contra quienes expresan opiniones políticas o ideológicas disconformes también constituyen un asunto de grave preocupación. Las disposiciones pertinentes de la Ley sobre Partidos Políticos de 2007 y el Código Penal se refieren a la incitación a perturbar la seguridad pública mediante la palabra, por escrito, por medio de imágenes o mediante comunicaciones audiovisuales en público o dirigidas al público, la publicación de comentarios dirigidos a coaccionar ilegalmente a las autoridades judiciales y a desacreditar las decisiones judiciales. La oradora pidió al Gobierno que vele por que estas disposiciones no se usen más que cuando los hechos del caso lo justifiquen plenamente y únicamente en relación con actos de violencia o de incitación a la violencia. La aplicación del Código Penal, la Ley sobre los Sindicatos, la LANGO y la Ley sobre Manifestaciones Pacíficas no deberían tener como consecuencia práctica castigos que impliquen trabajo forzoso en situaciones contempladas por el Convenio núm. 105. No deberían imponerse sanciones que impliquen trabajo forzoso por la expresión pacífica de opiniones políticas u opiniones contrarias al sistema establecido. La oradora instó al Gobierno con firmeza a que deje de utilizar el poder judicial como instrumento político para acosar, intimidar, detener y encausar a opositores políticos, sindicalistas, miembros de la sociedad civil, activistas de derechos del trabajo y defensores de derechos humanos. La UE tiene la intención de seguir de cerca la situación, al tiempo que se mantiene dispuesta a prestar asistencia a Camboya para que pueda cumplir sus obligaciones relacionadas con la democratización, los derechos humanos y el imperio de la ley y como apoyo a su desarrollo económico y sostenible.

El miembro gubernamental de Tailandia, hablando en nombre de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), reafirmó su sólido compromiso con la eliminación del trabajo forzoso ateniéndose al Programa de Trabajo de los Ministros de Trabajo de la ASEAN de 2016-2020 y a los planes de trabajo de los Órganos Subsidiarios. Los Estados miembros de la ASEAN esperan seguir cooperando con la OIT en el cumplimiento del compromiso de la región con sus objetivos. El orador saludó el progreso realizado en la promoción de los derechos laborales y la seguridad dada por el Gobierno de que el trabajo forzoso ha sido prohibido estrictamente, tanto en la legislación como en la práctica. Alentó al Gobierno a que prosiga sus esfuerzos de promover los derechos laborales, unas condiciones de trabajo decente y unas relaciones del trabajo armoniosas mediante el diálogo social.

La miembro trabajadora de Alemania, hablando en nombre de la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) y de los sindicatos holandeses, daneses, finlandeses, noruegos y suecos, señaló que el Gobierno de Camboya está violando el Convenio en la legislación y en la práctica. El artículo 68 de la Ley sobre Establecimientos Penitenciarios prevé explícitamente que se puede imponer a los prisioneros la realización de trabajo obligatorio. El Gobierno utiliza el encarcelamiento como un medio deliberado para obstaculizar la actividad de los sindicalistas y para sancionar actividades en las que se critica al Gobierno. Se utili-

zan sistemáticamente de manera indebida las disposiciones legales que prohíben insultar a la monarquía, incitar al delito o a la perturbación del orden público, la difamación, el soborno a testigos o el menoscabo de los intereses nacionales. La utilización inapropiada de estas disposiciones del derecho penal es particularmente problemática. A través del establecimiento de un ámbito de aplicación muy amplio, estas disposiciones legales se utilizan de manera inadecuada para intimidar y reprimir estratégicamente a quienes se oponen al régimen. En 2017, se sentenció a un activista sindical a dos años de prisión por incitación a la comisión de delitos graves porque había realizado un llamamiento en una entrevista de radio para que los Estados Unidos y la UE suprimieran sus preferencias comerciales, y se acusó a periodistas de difamación porque habían preguntado a los habitantes de una aldea acerca de su voto. También se utiliza de manera arbitraria la detención preventiva, durante largos períodos de tiempo y sin el debido proceso legal. La imposición indebida y arbitraria de penas de prisión, que siempre van acompañadas de trabajo obligatorio de conformidad con la legislación existente, crea un clima de amenazas e intimidación, en el que es imposible que los sindicalistas, pero también toda la sociedad civil, ejerzan derechos fundamentales como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad sindical — derechos humanos que la Constitución de Camboya protege como cuestión de principio. La oradora pidió al Gobierno que ponga su legislación y su práctica de conformidad con el Convenio y que acabe con la represión de sindicalistas y disidentes.

El miembro trabajador de Indonesia hablando en nombre de la Confederación Sindical de Indonesia para la Prosperidad (KSBSI) y de la Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU), insistió en que no se debería acusar o detener a ningún trabajador por la realización de actividades legítimas. Tomó nota de la preocupación expresada por la Comisión de Expertos de que los sindicalistas, los defensores de derechos humanos y los representantes de ONG siguen siendo objeto de amenazas, acoso, detención, detención preventiva y acciones judiciales por cargos de difamación e injuria. Aunque en virtud del Código Penal dichos delitos sólo se sancionan con multas, se han impuesto penas de prisión a varios sindicalistas. El orador puso de relieve casos de aplicación arbitraria y represiva de las leyes penales, en los que los trabajadores han protestado contra despidos ilícitos de dirigentes sindicales o contra el incumplimiento de laudos arbitrales y sentencias judiciales. El 14 de febrero de 2018, cuatro dirigentes sindicales de la Federación Sindical por la Amistad de los Trabajadores fueron convocados ante un tribunal y enviados a prisión preventiva por haber organizado una huelga. En 71 casos desde las últimas elecciones nacionales, celebradas en 2014, empleadores y autoridades han llevado ante los tribunales a sindicalistas por delitos penales como la difamación, la violencia o el daño intencionales, o la interferencia con el tráfico durante protestas laborales. En virtud del Código Penal, se les puede imponer penas de prisión que oscilan entre seis meses y cinco años. Un coordinador de la asociación agrícola fue encarcelado durante seis meses en virtud de los artículos 377 y 378 del Código Penal, que prevén penas de prisión que oscilan entre seis meses y tres años, y multas que oscilan entre 1 millón y 6 millones de ríeles. El 6 de febrero de 2016, una protesta contra el despedido producido en 2015 de 45 trabajadores que pretendían constituir una filial de la Federación de Trabajadores del Transporte de Camboya culminó con un ataque violento así como la detención de conductores de autobuses y un saldo de 14 heridos. Un agente de la Asociación de Trabajadores Informales de Camboya fue detenido bajo la acusación de violencia intencionada agravada, al obstaculizar la labor de funcionarios públicos y obstruir una carretera

pública. El mismo día, también se acusó a cuatro dirigentes de sindicatos independientes, incluido Ath Thorn, Presidente de la Confederación del Trabajo de Camboya, aunque ninguno había estado presente. El orador subrayó la necesidad de acabar con la utilización indebida de las leyes para penalizar a los trabajadores y sindicalistas. Instó al Gobierno a adoptar medidas urgentes y concretas para atender el llamamiento de la Comisión de Expertos de respetar plenamente los derechos sindicales y de asegurar la capacidad de los sindicalistas para actuar en un clima libre de intimidación o de violencia.

El miembro gubernamental de Suiza expresó su profunda preocupación por las medidas de detención, el trato y las acciones judiciales de que son objeto miembros del partido de la oposición, representantes de las ONG, miembros de los sindicatos y defensores de los derechos humanos. Estos últimos son sancionados y encarcelados por sus actividades y se les imponen penas de prisión que conllevan en particular la obligación de realizar trabajos penitenciarios. A este respecto, el orador instó al Gobierno de Camboya a adoptar las medidas necesarias para garantizar la libertad de opinión y de expresión, así como la libertad sindical y el derecho de reunión pacífica. Estos derechos forman parte integrante de los derechos humanos y de los convenios fundamentales del trabajo. También alentó al Gobierno a que lleve a cabo todo cambio legal necesario para abolir las sanciones que imponen trabajo obligatorio, con miras a estar de conformidad con el Convenio.

La miembro trabajadora de Francia declaró que las violaciones del Convenio constituyen una práctica discrecional y contraria a todos los valores humanos y al respeto debido a cualquier ser humano. Se trata de una práctica discrecional porque, mediante la LANGO, el Gobierno de Camboya utiliza medidas extremadamente coercitivas, incluido el trabajo forzoso, como medidas de intimidación y retorsión. La neutralidad con respecto a los partidos políticos que se exige de manera general a las ONG en virtud del artículo 24 de la LANGO, permite interpretaciones arbitrarias por parte de la administración para poder suspender actividades, imponer multas, así como anular el registro de una ONG. Esta disposición también autoriza al Ministerio del Interior a anular el registro sobre la base de una vaga alegación de perturbación de la seguridad pública y nacional. Así pues, el 23 de agosto de 2017, el Ministerio de Asuntos Exteriores ordenó al Instituto Nacional Democrático cerrar y expulsar a todo el personal extranjero. El Ministerio de Asuntos Exteriores revindicó su autoridad en virtud del artículo 34 de la LANGO para poner fin a las actividades de cualquier organización de la sociedad civil internacional que no haya registrado un protocolo de entendimiento con el Ministerio. La orden se emitió después de que se acusara al Instituto Nacional Democrático de proporcionar al Partido para el rescate nacional de Camboya un plan «malintencionado» para derrocar al Gobierno. Por otra parte, el 28 de julio de 2017, el gobernador del distrito de Ek Phnom, en Battambang, publicó una carta ordenando a todos los responsables comunales del distrito de Ek Phnom informar sobre todas las ONG y asociaciones que operan en la región. La carta indicaba que las organizaciones tienen que obtener el permiso de las autoridades del distrito antes de poder desarrollar actividades en Ek Phnom. Los responsables comunales deben publicar informes sobre las ONG y las asociaciones que desarrollan actividades en Ek Phnom. La carta precisaba que los responsables comunales que omitan comunicar esta información serán sancionados. He aquí las sanciones que el Gobierno camboyano utiliza como medida de intimidación. En la LANGO, los cargos potenciales son vagos, se prestan a interpretaciones y por lo tanto no presentan neutralidad y objetividad alguna. Las ONG y las organizaciones de la sociedad civil deben presentar cada año un informe, tanto financiero como sobre sus actividades detalladas, al

Ministro del Interior. Esto permite al Gobierno controlar las cuentas de las asociaciones y cuestionar algunas de sus elecciones, o incluso fabricar falsas pruebas para desacreditarlas. Estas faltas inventadas, que buscan silenciar a la sociedad civil, se califican de difamación o perturbación del orden público, dos ofensas severamente castigadas en Camboya. La larga duración del arresto preventivo de los responsables de la Asociación para los Derechos Humanos y el Desarrollo en Camboya es un ejemplo notable de estas prácticas. Se les mantuvo 427 días en prisión preventiva durante los cuales fueron sometidos a trabajos forzosos. Dado el número incalculable de posibilidades de ser acusado en virtud de la LANGO, la oradora instó al Gobierno de Camboya a comprometerse plenamente para erradicar por completo cualquier forma de utilizar el trabajo forzoso tanto preventivamente, como en forma de castigo.

La miembro trabajadora de Australia recordó que su delegación había manifestado reiteradamente su profunda preocupación por la situación de los derechos laborales en Camboya, donde los afiliados sindicales son objeto de discriminación, acoso, amenazas, detenciones preventivas, arrestos y reclusión por tratar de ejercer sus derechos fundamentales, a pesar de la ratificación del Convenio en 1999. El persistente incumplimiento por el Gobierno de las normas internacionales del trabajo, especialmente en materia de libertad de asociación pacífica, libertad sindical y protección contra las detenciones arbitrarias, requiere un minucioso examen por parte de la Comisión. El derecho de reunión pacífica, basado en un procedimiento de notificación de la Ley sobre Manifestaciones Pacíficas, se convirtió en un sistema de autorizaciones. Las interpretaciones arbitrarias y la aplicación de la ley aumentaron la incertidumbre y el riesgo de sanciones para aquellos que procuran ejercer esa libertad. Ejemplos concretos incluyeron, en 2016 y 2017, la utilización de la policía armada del Ayuntamiento de Phnom Penh para impedir que entre 2 000 y 3 000 afiliados de un consorcio de sindicatos independientes marcharan pacíficamente a la Asamblea Nacional para la celebración del 1.º de mayo; la limitación de que ONG tales como el Comité de Acción de Derechos Humanos de Camboya se movilizaran para celebrar el Día de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 2016), la amenaza de «medidas», si los manifestantes desobedecían; y la denegación de la solicitud de 200 Khmer Krom de presentar una petición a la Asamblea Nacional (22 de junio de 2017). Del mismo modo, las autoridades de la provincia de Banteay Meanchey advirtieron a los aldeanos respecto de afiliarse al Partido para el Rescate Nacional de Camboya y sobre las celebraciones de la ONG en relación con el Día de los Derechos Humanos; la administración provincial del distrito de Battaambang's Bovil denegó la autorización a la comunidad Boeung Bram de marchar el Día de los Derechos Humanos; las autoridades de Kampot denegaron tres peticiones de celebraciones; las autoridades de Takeo prohibieron que la Federación de Khmer Krom celebrara el Día Internacional de los Derechos Humanos en varios pueblos y comunas. Amenazas más explícitas de los funcionarios del Gobierno violaron claramente el artículo 1 del Convenio. En un discurso, el Primer Ministro Hun Sen amenazó con «eliminar 100 ó 200 personas», si apoyaban la «revolución de los colores», para garantizar la estabilidad de Camboya. El Primer Ministro reiteró que estaba decidido a valerse de armas y de la cárcel para reprimir las manifestaciones o para impugnar las elecciones de 2018; asimismo, el ministro de Asuntos Sociales, Sr. Vong Soth advirtió de la utilización de cañas de bambú contra cualquiera que se manifestara contra los resultados de las elecciones de 2018; el Primer Ministro Hun Sen ordenó a los dirigentes sindicales de la industria textil que garantizaran que los trabajadores de las fábricas no organizaran manifestaciones políticas o se asociaran con

los restos del partido de la oposición desde entonces disuelto. La oradora instó a la Comisión a que emitiera su más enérgica declaración contra el persistente incumplimiento del Convenio y a que siguiera supervisando la cuestión.

El representante gubernamental dio las gracias a los delegados por haber realizado intervenciones y comentarios constructivos. Dijo que era necesario aclarar los motivos por los que este caso relativo a Camboya se había señalado con una doble nota a pie de página. En opinión del Gobierno esto tiene relación con las elecciones que se realizarán en julio de 2018. Algunos delegados utilizaban esta sesión como plataforma política para empañar la reputación, los esfuerzos y los logros del Gobierno aunque para expresar el descontento político debería haberse utilizado otro foro. En Ginebra, una serie de instituciones y mecanismos de las Naciones Unidas se ocupan de cuestiones relativas a los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia. El orador recordó que los que quieren mejorar la situación de los derechos humanos en el país podrían utilizar la reunión del Consejo de Derechos Humanos a este efecto. La Conferencia Internacional del Trabajo es un foro para examinar la legislación laboral y los convenios pertinentes y no resulta apropiado utilizarlo para hacer propaganda política a fin de dar preferencia a otros individuos o partidos políticos. En relación con la situación de la libertad sindical, señaló que el Gobierno y las partes interesadas, incluida la OIT, se han puesto de acuerdo sobre el camino a seguir para mejorarla. En respuesta a la declaración de la representante de la UE, el orador señaló que si bien la iniciativa EBA ha servido de gran ayuda al pueblo y la economía de Camboya, deben respetarse los intereses soberanos del país. Instó a la comunidad internacional a respetar la soberanía de Camboya así como su paz, estabilidad y desarrollo económico.

Los miembros trabajadores declararon que en Camboya no hay garantía eficaz alguna de libertades civiles fundamentales y que aquellos que han ejercido el derecho de libertad de expresión y de reunión se convierten en blanco de procesos penales y penas de prisión y de trabajos forzados. Sindicalistas, defensores de los derechos humanos, miembros de la oposición política y prácticamente cualquiera que tenga opiniones contrarias a las del Gobierno han sido objeto de enormes presiones con el resultado de detenciones y procesos. Las disposiciones legislativas sobre difamación pública se han aplicado de manera selectiva para castigar las opiniones críticas. Los miembros trabajadores se mostraron muy profundamente preocupados por la falta de imparcialidad y de independencia del Poder Judicial así como por los plazos excesivos de detención previa al juicio cuya finalidad es castigar a quienes parecen oponerse al actual Gobierno. Esto es especialmente preocupante en el contexto de las próximas elecciones, en el cual cobra más importancia aún la libertad en los debates y el intercambio de ideas. Por tanto, el Gobierno tiene la obligación de adoptar medidas legislativas para velar por que no se impongan sanciones que impliquen trabajos obligatorios con el fin de silenciar y de censurar la expresión pacífica de opiniones políticas. El derecho de sindicación y reunión constituye el medio a través del cual los ciudadanos pueden tratar de que sus opiniones se difundan y se acepten y por tanto también debe protegerse. Además, el artículo 1, d), del Convenio núm. 105 prohíbe la imposición del trabajo obligatorio por organizar huelgas o participar pacíficamente en ellas. El Gobierno debe velar por que la libertad sindical pueda ejercerse en un clima libre de intimidaciones y de violencia. Debe liberarse inmediata e incondicionalmente a todos aquellos que hayan sido enviados a prisión por haber ejercido su derecho a la libertad de expresión y de reunión. También hacen falta reformas institucionales a fin de garantizar la independencia y la imparcialidad del poder judicial. La libertad de expresión y

de reunión pacífica, la libertad sindical y la protección contra las detenciones arbitrarias deben garantizarse en tanto que salvaguardias contra la imposición de trabajos obligatorios por ejercer esos derechos. Ello exige un serio compromiso de emprender amplias reformas en algunas leyes que claramente no son conformes con el Convenio, entre ellas la Ley sobre Partidos Políticos, el Código Penal, la Ley sobre los Sindicatos, la LANGO, la Ley sobre Manifestaciones Pacíficas y el Proyecto de ley sobre el salario mínimo. La libertad de expresión y reunión, el derecho de huelga y la protección contra el trabajo forzoso y obligatorio son cuestiones sumamente importantes para la gente trabajadora, pero también para los valores de la OIT en su conjunto. Por tanto, es necesario que el Gobierno colabore con la OIT a fin de dar pleno efecto al Convenio. Una doble nota a pie de página en un caso significa que la Comisión de Expertos tiene preocupaciones graves respecto a él. Los miembros trabajadores se refirieron, a este respecto, al artículo 68 de la Ley sobre Prisiones en virtud del cual a los condenados que han sido declarados aptos físicamente debe asignárseles un trabajo como parte de la rutina diaria de la prisión, y se mostraron en desacuerdo con la solicitud de que se elimine de las actas los comentarios en relación a la Ley sobre Sindicatos y el proyecto de ley sobre el salario mínimo.

Los miembros empleadores reiteraron que si bien resulta innegable que existen motivos graves de preocupación en lo que concierne a la situación de los derechos humanos en Camboya, tal como han señalado diversos organismos de las Naciones Unidas, incluida la Relatora Especial, la Comisión tiene que limitarse a examinar la aplicación del Convenio. Además, el hecho de que se señale con una doble nota a pie de página pone de relieve la gravedad del caso. Sin embargo, no se han proporcionado pruebas que demuestren la existencia de trabajo forzoso en el país. Aunque existe un riesgo potencial de que pueda imponerse trabajo forzoso no hay pruebas de que esto haya ocurrido. En estas circunstancias y teniendo en cuenta la grave preocupación en relación con la aplicación en la práctica de diversas disposiciones legislativas que prevén la imposición de sanciones, debería pedirse al Gobierno que garantice que no impondrá trabajo forzoso.

Conclusiones

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

Teniendo en cuenta la información proporcionada por el Gobierno y la discusión del caso que tuvo lugar seguidamente, la Comisión instó al Gobierno a que:

- Adopte medidas en la legislación y en la práctica para velar por que no puedan imponerse sanciones que conlleven trabajo forzoso o trabajo obligatorio, de conformidad con el artículo 1, a), del Convenio núm. 105, en particular enmendando la legislación vigente que permite el trabajo forzoso.
- La Comisión instó al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT para dar curso a esta recomendación. La Comisión también pidió al Gobierno que proporcione a la Comisión de Expertos, para su examen en noviembre de 2018, información detallada sobre las medidas adoptadas para aplicar esta recomendación.

El representante gubernamental reiteró que el trabajo forzoso no tiene cabida en Camboya y que su Gobierno está dispuesto a proporcionar elementos de hecho y de derecho para esclarecer este malentendido o interpretación errónea del Convenio y de la legislación y los reglamentos pertinentes de Camboya que ha dado lugar a la injusta alegación de que existen esas prácticas. A pesar de su respeto por la labor de la Comisión de Expertos, cualquier examen que vaya más allá del ámbito de aplicación del Convenio

no resulta útil en relación con su aplicación. La comprensión mutua y la estrecha colaboración entre los interlocutores sociales y los asociados para el desarrollo son instrumentos eficaces para resolver los malentendidos y las tensiones. El diálogo social y los mecanismos tripartitos existentes son especialmente decisivos para mantener la paz, la estabilidad y el desarrollo, que tanto ha costado conseguir, en Camboya. El orador acogió con beneplácito la asistencia de la OIT para promover los derechos laborales y el trabajo decente de conformidad con las normas internacionales del trabajo.

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

BAHREIN (ratificación: 2000)

Un representante gubernamental proporcionó información sobre las medidas que ha tomado el Gobierno para aplicar las conclusiones adoptadas por la Comisión en la 106.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) (junio de 2017). En particular, el Gobierno ha adoptado las siguientes medidas: i) informar sobre las medidas adoptadas para cumplir los compromisos contenidos en los Acuerdos tripartitos de 2012 y 2014 en relación con la reintegración de los trabajadores despedidos tras los eventos de febrero y marzo de 2011. La memoria proporciona información detallada sobre todos los casos solucionados y acordados con los interlocutores sociales, en particular con relación a la lista de 165 trabajadores despedidos que se anexó al acuerdo tripartito complementario de 2014; ii) someter una memoria con fecha de 31 de agosto de 2017 sobre las medidas adoptadas para aplicar el Convenio, y iii) aceptar el apoyo técnico de la OIT a través de una misión de contactos directos, de conformidad con la carta dirigida al Director General de la OIT el 15 de abril de 2018. En respuesta a las observaciones de la Comisión de Expertos, el Gobierno pone de relieve los siguientes puntos. En primer lugar, con respecto a las medidas adoptadas para cumplir los compromisos contenidos en los Acuerdos tripartitos de 2012 y 2014, se ha solucionado el 98 por ciento de todos los casos relacionados con el despido de trabajadores tras los eventos de 2011. Los trabajadores han retomado su trabajo en el sector público o privado, preservando todos sus derechos y privilegios relacionados con el empleo, incluida la jubilación. Además, siguen concertándose esfuerzos con las partes interesadas pertinentes con miras a solucionar todos los casos mencionados en la lista anexa al Acuerdo, que contiene 165 casos. Todos los esfuerzos gubernamentales coinciden con las medidas adoptadas por el comité tripartito nacional para reintegrar a estos trabajadores en su puesto de trabajo anterior o para proporcionarles una compensación financiera, o incluso para ofrecerles un trabajo alternativo con el mismo salario y las mismas prestaciones. La cooperación entre las partes interesadas pertinentes sigue su curso a fin de solucionar los pocos casos pendientes, y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social permanece abierto a hallar soluciones apropiadas para los trabajadores afectados.

En segundo lugar, en relación con las medidas tomadas para velar por que la legislación contemple todos los motivos prohibidos de discriminación, el orador indicó que se han puesto en práctica las conclusiones adoptadas por la Comisión en 2017, y que se ha llevado a cabo una revisión integral de la legislación nacional a fin de considerar las enmiendas necesarias para prohibir y penalizar la discriminación en la legislación laboral en el sector privado. En este sentido, el Consejo de Ministros ya ha aprobado una enmienda a la Ley del Trabajo en el Sector Privado sobre este tema, y se remitirá información a la Oficina sobre cualquier otro avance. En tercer lugar, en lo que respecta

a las medidas adoptadas para proteger a los trabajadores migrantes, esta categoría de trabajadores se ha beneficiado de mecanismos para presentar quejas laborales, para entablar litigios o formular llamamientos en contra de decisiones administrativas y judiciales. Asimismo, un trabajador migrante podría cambiar de empleador en las condiciones establecidas en la legislación, es decir, después de un año de empleo con el empleador actual, siempre que de un preaviso de al menos tres meses, y a condición de que tenga una residencia legal en el país. A los trabajadores migrantes que han sido objeto de prácticas abusivas por su empleador actual, como el impago de los salarios o la privación de derechos fundamentales establecidos en la legislación, se les permite cambiar de empleador sin cumplir las condiciones y los plazos legales indicados anteriormente. También se ha dado un paso práctico importante a través del permiso de trabajo flexible que tiene por objeto regularizar la situación de los trabajadores migrantes que se encuentran en situación irregular. Por consiguiente, un trabajador migrante que tiene un permiso de trabajo flexible y ha firmado un contrato de trabajo formal, estará cubierto por la legislación del país relativa a la relación de trabajo. Refiriéndose a las solicitudes de información de la Comisión de Expertos sobre las medidas adoptadas para sensibilizar a los trabajadores migrantes, el orador subrayó que la legislación nacional relativa a la residencia se ha difundido en varios idiomas en el marco de una campaña de sensibilización. La concienciación de los trabajadores migrantes y la definición de sus derechos no sólo incumbe al Gobierno, sino también a las embajadas de los países proveedores de mano de obra, los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil de las comunidades extranjeras, como los clubes culturales y sociales. Éste ha sido el objetivo de los períodos de «amnistía» que el Gobierno organiza desde 2016, que pretenden corregir la situación de más de 100 000 trabajadores migrantes en situación irregular sin imponerles sanciones o cobrarles tasas administrativas. En cuarto lugar, por lo referente a las medidas adoptadas para asegurar la igualdad de oportunidades y de trato entre las mujeres y los hombres en el empleo y la ocupación, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha aumentado aproximadamente un 39 por ciento en todos los sectores de la economía y, según el informe del Foro Económico Mundial para 2015, se considera que el país es «el que más ha subido en el mundo en el subíndice de oportunidades económicas y de participación» para las mujeres. El orador señaló que se presentará un informe sobre este tema en un futuro cercano. En quinto lugar, por lo referente a las medidas adoptadas para asegurar la prohibición del acoso sexual en la legislación laboral, sería apropiado establecer relaciones de cooperación con la OIT a fin de beneficiarse de sus conocimientos especializados sobre este tema, y permitir la elaboración de la legislación nacional en consonancia con las normas internacionales del trabajo y otras prácticas nacionales.

Los miembros empleadores recordaron que Bahrein ratificó este Convenio fundamental en 1977. La Comisión de Expertos formuló observaciones en 2012, 2016 y 2017 sobre la aplicación del Convenio por Bahrein, y la Comisión de Aplicación de Normas las examinó por primera vez en 2017. Las observaciones de la Comisión de Expertos se centró en: i) la cobertura legislativa de todos los motivos prohibidos reconocidos de discriminación y la aplicación de la legislación a todos los trabajadores; ii) la promoción del principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en materia de empleo y ocupación, y iii) la prohibición del acoso sexual en la legislación y en la práctica. Teniendo en cuenta las conclusiones de 2017 adoptadas por la Comisión de Aplicación de Normas, la información proporcionada por el Gobierno y su voluntad de examinar la posibilidad de formular, con el apoyo de la OIT, una amplia definición de discriminación de conformidad

con el Convenio, los miembros empleadores alentaron al Gobierno a velar por que: i) la legislación nacional contemple todos los motivos prohibidos reconocidos de discriminación enunciados en el artículo 1, 1), a), del Convenio; ii) la legislación nacional aborde la discriminación en sus formas directas e indirectas de discriminación tanto en la legislación como en la práctica, y iii) todos los trabajadores, tanto en el sector privado como en la administración pública, estén amparados por la legislación contra la discriminación. Además, teniendo en cuenta la indicación del Gobierno de que ha adoptado medidas para promover el principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación, y valorando el compromiso del Gobierno de proporcionar más información estadística, los miembros empleadores pidieron al Gobierno que: i) suministre información sobre las medidas adoptadas en relación con la situación de la mujer en el mercado de trabajo, y ii) continúe proporcionando información estadística sobre la participación de hombres y mujeres en el mercado de trabajo, desglosada por sector, categoría profesional y posición, tanto en el sector público como en el privado, y sobre el número de mujeres que se benefician de la formación profesional.

Con respecto a las observaciones de la Comisión de Expertos sobre el artículo 31 de la Ley del Trabajo en el Sector Privado, por la que se prohíbe que las mujeres trabajen de noche en determinados sectores y ocupaciones, y tomando nota, por una parte, de la explicación anterior del Gobierno de que tales medidas están destinadas a proteger a las mujeres contra trabajos que atenten contra su dignidad, capacidades y constitución y, por otra, de que el Gobierno declaró ante la Comisión que la licencia de maternidad y la protección contra los riesgos profesionales son privilegios de los que gozan las mujeres, los miembros trabajadores expresaron su inquietud por la existencia de una legislación nacional basada en estereotipos sobre las capacidades profesionales y sobre el papel de la mujer en la sociedad, y señalaron que dicha legislación es contraria al principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación establecido en el Convenio. Habida cuenta de la voluntad expresada por el Gobierno de considerar una revisión de la legislación, los miembros empleadores le alentaron a que tenga en cuenta todo lo anterior a la hora de revisar la legislación denominada «protectora» a fin de garantizar el respeto del principio mencionado, y a que informe a la Comisión de Expertos sobre todas las medidas adoptadas en relación con esto. Asimismo, al tiempo que celebraron que el Gobierno condene el acoso sexual en el lugar de trabajo y que se comprometa a cooperar con la OIT, los miembros empleadores le pidieron que prohíba debidamente el acoso sexual en la legislación nacional y que facilite aclaraciones sobre los procedimientos de denuncia establecidos en este sentido. Por último, celebraron el enfoque constructivo adoptado por el Gobierno sobre esta cuestión, y le alentaron a que prosiga por esta vía.

Los miembros trabajadores lamentaron que sólo se haya puesto en práctica una pequeña parte de las conclusiones adoptadas por la Comisión en su última reunión. La misión de contactos directos propuesta al Gobierno tenía por objeto ayudarle a poner en práctica sus conclusiones, pero como no la aceptó hasta abril de 2018, la Oficina aún no ha podido organizarla, lo que retrasa el proceso de aplicación de dichas conclusiones. En su observación, la Comisión de Expertos alude a cinco problemas principales en lo relativo a la aplicación del Convenio. En primer lugar, por lo referente a los acuerdos tripartitos de 2012 y 2014, concluidos entre el Gobierno, la Federación General de Sindicatos de Bahrein (GFBTU) y la Cámara de Comercio e Industria de Bahrein (BCCI) con el fin de hallar una solución a los casos de suspensión, despido y sanciones im-

puestos a personas que habían participado en manifestaciones políticas en febrero de 2011, el Gobierno ha presentado a la Comisión de Expertos una memoria en la que explica las medidas adoptadas para poner en práctica estos acuerdos, y concluye que se ha encontrado una solución para casi todas las personas afectadas. No obstante, siguen quedando pendientes 64 casos de despido, ya que los empleadores se niegan a reintegrar a estos trabajadores a sus puestos. Además, en casi todos los casos, los empleadores en cuestión aún no han pagado la compensación financiera a los trabajadores que han recuperado su puesto, a pesar de lo establecido en los acuerdos tripartitos. Incluso en los casos en los que se ha reintegrado al trabajador, cabe lamentar diversas discriminaciones: los trabajadores de una empresa del sector del aluminio tuvieron que firmar un acuerdo en el que renunciaban a reclamar los derechos, salarios, beneficios o vacaciones anuales durante el período de despido; a 184 trabajadores de una empresa del sector de la energía no se les pagó durante el período de despido; a otros trabajadores se les redujo considerablemente el salario después de su reintegración, se les transfirió a puestos diferentes de los que ocupaban antes del despido o se les bajó de categoría. Es evidente que la aplicación plena de los acuerdos tripartitos dista de ser una realidad.

En segundo lugar, la legislación de Bahrein sigue sin estar de conformidad con el Convenio, dado que, por una parte, no contempla todos los motivos de discriminación mencionados en el mismo y, por otra, no se aplica a los trabajadores domésticos, los guardias de seguridad, las gobernantas, los chóferes y los cocineros. Al no haberse puesto en práctica las recomendaciones formuladas en las conclusiones adoptadas por la Comisión a este respecto, conviene ser más explícito en cuanto a las modificaciones que se solicitan: a) el ámbito de aplicación de la Ley del Trabajo en el Sector Privado (núm. 36/2012) debe ampliarse a los trabajadores domésticos y personas consideradas como tales, incluidos los trabajadores agrícolas, los guardias de seguridad, las gobernantas, los chóferes y los cocineros, y b) en los artículos 39 (discriminación salarial) y 104 (terminación de la relación de trabajo considerada discriminatoria) deben cubrirse expresamente todos los motivos de discriminación que se enumeran en el Convenio. Reviste particular importancia realizar estas modificaciones. En efecto, se produjeron actos de discriminación en el momento de la reintegración de dirigentes sindicales y sindicalistas después de los acontecimientos de 2011, contraviniéndose los Acuerdos tripartitos de 2012 y 2014. Si no se enmienda la normativa, seguirá permitiendo la discriminación en el empleo basada en la opinión política. Así ocurrió en 2012, cuando se invitó a trabajadores del sector del aluminio a desafiliarse de la GFBTU, so pena de no reintegrarlos. Además, se despidió durante un mes y medio a un miembro de esta federación, que también era miembro de la Comisión tripartita para el retorno de los desempleados, y posteriormente se le integró sin indemnización alguna y se le obligó a tomar sus vacaciones anuales. Además, debe aplicarse el principio de no discriminación, en la legislación y la práctica, tanto en el sector privado como en el acceso a la administración pública. A este respecto, el Gobierno sostiene que no hay casos de discriminación y que no se ha registrado ninguna queja en relación con esto, aunque varios ejemplos ilustran lo contrario.

En tercer lugar, el Gobierno afirma que ha establecido un sistema de permiso de trabajo flexible que permite que los trabajadores migrantes en situación irregular regularicen su situación, permitiéndoles acceder a sistemas de seguro social, de seguro de desempleo y de seguro de salud. Se trata de un punto crucial, puesto que más del 77 por ciento de la mano de obra del país está constituida por trabajadores migrantes. Sin embargo, este sistema no se aplica a los obreros calificados, ni a los trabajadores que

han huido de los empleadores que recurrieran a prácticas abusivas, ni a los trabajadores domésticos y agrícolas. Los trabajadores que pueden acogerse a este sistema sólo pueden trabajar sin un patrocinador con la condición de que paguen las diversas cuantías que cubren los gastos anuales de la expedición de permisos, de la asistencia médica o incluso las cotizaciones al seguro social. Esto equivale a tratar a estos trabajadores como trabajadores por cuenta propia respecto de los cuales los empleadores no asumen ninguna responsabilidad. Además, la concesión de este permiso está supeditada a la presentación de un pasaporte válido. Ahora bien, los migrantes en situación irregular no están normalmente en posesión de su pasaporte, ya que la mayoría de las veces éste es retenido por su empleador anterior. Cabe señalar que la autoridad reguladora del mercado de trabajo sigue autorizando a los empleadores a incluir, en los contratos de trabajo, una cláusula que limita la aprobación de un cambio de empleador por una duración determinada. Esto constituye una versión atenuada del régimen de la *Kafala*. Además, el contrato de trabajo unificado adoptado en 2017 sólo prevé, en el caso de los trabajadores domésticos, una protección parcial del Código del Trabajo, y éstos sólo están cubiertos si son contratados por agencias y no por particulares. Cabe lamentar asimismo los casos de violencia física y agresión sexual de que son objeto las trabajadoras domésticas migrantes. La legislación relativa a los trabajadores migrantes sigue siendo, en consecuencia, incompatible con el Convenio.

En cuarto lugar, en la memoria dirigida a la Comisión de Expertos, el Gobierno da cuenta de algunas medidas adoptadas para promover la igualdad entre hombres y mujeres, pero no aporta ninguna información sobre el impacto preciso de estas medidas. También es lamentable la ausencia de mejoras en las medidas especiales de protección de las que deberían beneficiarse las mujeres: por una parte, se les prohíbe el acceso a determinadas profesiones (más allá de lo necesario para la protección de la maternidad) y, por otra parte, existen prácticas discriminatorias en algunos sectores (especialmente, el transporte aéreo) que afectan a la protección de la maternidad (períodos de maternidad considerados como una licencia no remunerada o casos de despido por motivo de embarazo).

En quinto lugar, la Comisión adoptó conclusiones relativas a la ausencia de definición y de prohibición explícita del acoso sexual en la legislación, las cuales no se han puesto en práctica en absoluto. No es válido el argumento de que la ausencia de una queja en materia de acoso viene a demostrar que no hay necesidad de proceder a las modificaciones solicitadas. Por una parte, en ausencia de un marco específico relativo al acoso, se utilizan otros canales, como la ley contra la trata de personas; por otra parte, la ausencia de queja no es sinónimo de ausencia de hechos; por último, como indica la Comisión de Expertos, otros factores pueden explicar el hecho de que no se presenten quejas, tales como el temor a represalias, la falta de acceso a mecanismos de presentación de quejas y vías de reparación, o incluso una falta de sensibilización. Para concluir, los miembros trabajadores confiaron en que el Gobierno tome conciencia de que el retraso en la aplicación de las recomendaciones de la Comisión, la inercia, y algunas veces incluso la negación de la realidad, no son compatibles con los progresos y la búsqueda de la justicia social, y actúen con determinación para eliminar toda forma de discriminación.

El miembro empleador de Bahrein declaró que, a raíz de la discusión del año pasado, es importante destacar la estrecha cooperación tripartita entre los interlocutores sociales y el Gobierno, a través de comités bilaterales y tripartitos. Recordó el papel determinante que desempeña la BCCI en la resolución de la situación de los trabajadores despedidos, persuadiendo a las empresas de aportar solu-

ciones satisfactorias y compatibles, garantizando unas relaciones laborales sólidas, y salvaguardando los derechos de todas las partes. Las empresas cubren las cotizaciones de los seguros de los trabajadores despedidos durante el período de separación, a efectos de garantizar una cobertura ininterrumpida. Además, la Comisión de Aplicación de Normas y la OIT deberían reconocer todas las medidas e iniciativas del Gobierno para combatir la discriminación y aplicar los principios del Convenio. Los procedimientos disponibles en el país para garantizar los derechos de los trabajadores, como los mecanismos de presentación de quejas, los procedimientos de reclamación y el derecho a litigar, constituyen medidas pioneras que contribuyen a la protección efectiva de los derechos de los trabajadores. El orador consideró que el conjunto de reglamentaciones y medidas adoptadas por el Gobierno son progresivas y tienen un gran impacto en los trabajadores de Bahrein. Con respecto a la cuestión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación, es importante destacar el creciente porcentaje de participación de las mujeres en la fuerza del trabajo año tras año, que ha alcanzado el 39 por ciento del total de la fuerza del trabajo nacional. Las mujeres de Bahrein han demostrado su capacidad para alcanzar los niveles más altos de empleo, como los directores ejecutivos de importantes empresas en el país, y para desarrollar modelos empresariales sofisticados. Además, en las recientes elecciones de la junta directiva de la BCCI, que tuvieron lugar el 10 de marzo de 2018, se eligió a tres mujeres para que formaran parte de la misma. El orador resaltó la importancia de seguir celebrando reuniones tripartitas fructíferas, que contribuyan a la adopción de medidas que promueven las oportunidades de trabajo decente, logrando la igualdad y combatiendo la discriminación. Los programas de cooperación técnica, en colaboración con la OIT, apoyarían el desarrollo de relaciones comunes y elevarían el nivel de cumplimiento de las normas internacionales del trabajo.

El miembro trabajador de Bahrein acogió con agrado la aceptación por el Gobierno de una misión de contactos directos y solicitó información sobre el calendario establecido, haciendo hincapié en la necesidad de que la misión se reúna con las partes pertinentes que hayan participado en la adopción de los acuerdos tripartitos. El asunto abordado en los acuerdos sigue sin resolverse, ya que aún hay trabajadores que no han sido reintegrados y han estado sin trabajo durante más de siete años. Hay incluso varios trabajadores que no han sido reintegrados en sus anteriores puestos y han sido transferidos a empleos de nivel inferior. Indicar que este caso está cerrado es una declaración incorrecta, puesto que la Comisión Nacional Tripartita sólo celebró dos reuniones el año pasado, sin lograr ningún avance. El orador consideró que la justificación dada para volver a examinar los 165 casos no tenía sentido alguno, puesto que ya se habían examinado y finalizado en el marco del Acuerdo Tripartito de marzo de 2014. En relación a los trabajadores despedidos quienes fueron contratados para otros trabajos u obtuvieron registro comercial, es importante tomar nota que esto fue posible gracias a su insistencia personal ante la expectación relativa al reintegro. No recibieron apoyo alguno por parte del Ministerio de Trabajo al respecto. En la actualidad, aún siguen pendientes 64 de los 165 casos de despido. Con objeto de facilitar su pronta resolución, la GFBTU ha seleccionado un grupo prioritario de 37 casos relacionados con trabajadores que han estado desempeñando labores en las más grandes empresas estatales e instituciones públicas, y ha presentado la lista al Gobierno. El orador insistió además que esta iniciativa no tiene por objeto dejar de lado los 165 casos. El orador también insistió en la importancia de respetar los acuerdos tripartitos como contrato vinculante entre las tres partes, con objeto de reforzar el diálogo social bajo los auspicios de la OIT. Esos acuerdos han proporcionado

un marco jurídico que complementa la legislación laboral nacional, por lo que no deberían centrarse únicamente en la reintegración de los trabajadores despedidos, aunque este asunto está en el centro de los acuerdos. Además, es esencial adoptar las siguientes medidas tal y como están especificadas en el acuerdo tripartito: i) evitar que se repitan despidos de trabajadores por las mismas razones que se indican en la queja (lamentablemente, la GFBTU ha estado registrando casos de despidos y de suspensión de permiso de entrada a los lugares de trabajo por los mismos motivos de trasfondo discriminatorio mencionados en la queja, y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social fue informado de esta situación); ii) establecer un mecanismo u órgano tripartito para realizar un seguimiento de los casos de discriminación en el empleo y la ocupación, y garantizar la conformidad con el Convenio tal como está estipulado tanto en el Convenio como en el acuerdo tripartito (por ejemplo, el artículo 39 de la Ley del Trabajo en el Sector Privado ha ignorado la definición integral de discriminación consagrada en el Convenio, y ha limitado dicha definición a la cuestión de la remuneración, con lo cual se deja campo libre para practicar otras formas de discriminación en el empleo y en la ocupación); iii) proporcionar compensación financiera y cobertura de seguridad social a los trabajadores reintegrados durante el período de despido; iv) ratificar el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ya que existen decenas de miles de trabajadores en el sector gubernamental a quienes se ha denegado el derecho de sindicación — en efecto, en virtud de la circular núm. 1, de 10 de febrero de 2003, sobre el derecho de los trabajadores de la administración pública a afiliarse a sindicatos de trabajadores, la constitución de sindicatos en las instituciones del sector público es ilegal, por cuanto constituye una violación de la Constitución de Bahrein, que no distingue entre los trabajadores del sector privado y los del público en lo que atañe al derecho a constituir organizaciones sindicales, y v) velar por el respeto de dicha Constitución, la cual proclama en su artículo 37 que los convenios y tratados internacionales, una vez ratificados, tienen fuerza de ley. Por lo tanto, todos los requisitos que figuran en el Convenio son vinculantes desde el punto de vista jurídico. El orador manifestó que está dispuesto a seguir cooperando con el Gobierno y los interlocutores sociales para aplicar mejor las disposiciones del Convenio y el acuerdo tripartito.

El miembro gubernamental de Kuwait, hablando también en nombre de los miembros gubernamentales de los Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Omán y Yemen, acogió con agrado los esfuerzos realizados por Bahrein para poner en práctica las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos y cumplir sus obligaciones relacionadas con la aplicación del Convenio. En su reunión de 2017, el Gobierno ya se comprometió a llevar a la práctica las conclusiones formuladas por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, y ha cumplido su compromiso. Es preciso conceder tiempo suficiente al Gobierno para que aplique todas las recomendaciones formuladas, en particular las relacionadas con las modificaciones legislativas. La falta de una definición o de un texto jurídico específico no implica necesariamente que los trabajadores están desprovistos de protección. Las autoridades administrativas y judiciales protegen sus derechos. La medida adoptada por el Gobierno debería acogerse con satisfacción, y se espera que la Comisión tenga en cuenta los resultados obtenidos y la estrecha cooperación entre los interlocutores sociales. Asimismo, se debería alentar al Gobierno a seguir promoviendo el diálogo social para fortalecer el trabajo decente y velar por la igualdad entre todas las personas. El orador invitó a la OIT a establecer

programas de cooperación técnica en los países mencionados con miras a reforzar el compromiso de aplicar las normas internacionales del trabajo.

La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Noruega, recordó que estos países conceden una gran importancia al respeto de los derechos humanos, consagrados en los convenios fundamentales de la OIT y en otros instrumentos de derechos humanos. La UE está comprometida a promover su ratificación y aplicación universales, como parte de su Marco Estratégico y Plan de Acción para los Derechos Humanos. Lamentablemente, este caso ya fue discutido por la Comisión el año pasado, y por el Consejo de Administración de la OIT hace algunos años, tras una queja presentada por los trabajadores en virtud del artículo 26 de la Constitución de la OIT. De acuerdo con las alegaciones, se impusieron suspensiones y diversas formas de sanciones a los dirigentes sindicales y a los sindicalistas, como consecuencia de las manifestaciones de febrero de 2011. En 2012 y 2014, se celebraron acuerdos tripartitos y se creó un comité tripartito nacional para garantizar el seguimiento de los casos. Se acogió con satisfacción la información actualizada presentada por el Gobierno sobre la resolución de los casos, pero se necesitan pruebas de que se han resuelto los 165 casos de trabajadores despedidos. La oradora pidió al Gobierno que indique las condiciones que deben cumplirse para obtener un certificado de rehabilitación de los trabajadores que fueron condenados por una decisión judicial. Recordó las conclusiones adoptadas en 2017, en particular que se pidió al Gobierno: i) que se formulara una definición de discriminación que contemplara a todos los trabajadores en todas las formas de empleo y prohibiera directa e indirectamente la discriminación por todos los motivos cubiertos por el Convenio, y ii) que se garantizara una protección integral de los funcionarios públicos contra la discriminación, a través de la enmienda del decreto legislativo núm. 48, de 2010, sobre la administración pública. Es lamentable que no se hayan adoptado medidas para abordar estos dos asuntos. La oradora instó al Gobierno a que comunique información sobre las medidas específicas adoptadas para asegurar una protección efectiva contra la discriminación, basada en todos los motivos establecidos en el Convenio, de los trabajadores migrantes, en particular respecto de los trabajadores domésticos, sumamente vulnerables, que son mujeres en su mayoría. Acogió con satisfacción la nueva legislación que obliga a los empleadores a depositar los salarios de los trabajadores domésticos y trabajadores no calificados en cuentas bancarias, y espera con interés su efectiva aplicación, antes de finales de 2018. Tomando nota con interés del proceso iniciado por el Gobierno con miras a abolir el sistema *Kafala* y la introducción, en 2017, de un sistema de permiso de trabajo flexible, a efectos de permitir que los trabajadores migrantes cambien de empleadores, la oradora instó al Gobierno a que garantice que toda norma adoptada para regular este derecho no imponga condiciones o limitaciones que aumenten la dependencia de los migrantes de sus empleadores y, por tanto, su vulnerabilidad. Habida cuenta de las alegaciones de la Confederación Sindical Internacional (CSI) sobre las limitaciones del sistema de permiso de trabajo flexible, la oradora pidió al Gobierno que comunique información sobre la aplicación práctica del sistema, incluido el número de casos en los que no se haya aprobado un cambio de empleador. Se invita al Gobierno a que: i) comunique más información sobre los esfuerzos realizados para informar a los trabajadores migrantes y sus empleadores de los mecanismos existentes para presentar sus reclamaciones a las autoridades pertinentes, y ii) fortalezca la capacidad de las autoridades e instituciones competentes para detectar y

abordar los casos de discriminación. La oradora tomó nota con interés de la información comunicada por el Gobierno sobre las medidas adoptadas respecto de la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación, e indicó que se acogería con agrado más información sobre el impacto concreto de esas medidas, especialmente aumentando el número de mujeres en cargos directivos y mejorando su situación en el mercado de trabajo. En vista de que, no obstante su prohibición en el Código Penal, el acoso sexual no se define ni prohíbe en la legislación laboral, y, dada la sensibilidad de esta cuestión, la mayor carga de la prueba y el alcance limitado del Código Penal, se instó nuevamente al Gobierno a que incluya disposiciones a tal efecto en la legislación laboral o civil, a que adopte medidas encaminadas a prevenir el acoso sexual en el lugar de trabajo, a que proporcione vías de recurso a las víctimas y a que se impongan sanciones disuasorias a los autores. La ausencia de quejas no significa que el acoso no exista en la práctica. La oradora alentó al Gobierno a recurrir a la asistencia técnica de la OIT, a efectos de adoptar las medidas legislativas y prácticas necesarias para abordar las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos.

El miembro empleador de Kuwait acogió con beneplácito la estrecha cooperación entre los interlocutores sociales en las comisiones bipartitas y tripartitas. El Gobierno ha realizado contribuciones positivas a las acciones emprendidas respecto de los casos de los trabajadores objeto de despido en los sectores público y privado, tras los acontecimientos de febrero y marzo de 2011. El Gobierno ha desempeñado un papel activo, en colaboración con los empleadores, para hallar una solución satisfactoria a través de la reincorporación de los trabajadores, garantizando al mismo tiempo unas buenas relaciones laborales y la protección de sus derechos. La Comisión debería tomar en consideración las iniciativas emprendidas por el Gobierno para combatir la discriminación y dar efecto a los principios enunciados en el Convenio. Se han establecido procedimientos a tal efecto para salvaguardar los derechos de los trabajadores, incluido el acceso a la justicia y el derecho a la presentación de quejas. Estas medidas progresivas contribuyen a la protección de los trabajadores, no sólo contra la discriminación, sino también contra toda violación de sus derechos. En relación con la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, se ha observado un aumento significativo de la participación de las mujeres en el mercado laboral, y éstas se benefician de los privilegios establecidos en la legislación nacional. En la práctica, las mujeres ocupan cargos con altos niveles de responsabilidad, del mismo modo que los hombres, como ministras, embajadoras y presidentas de los consejos de administración en el sector privado. El orador concluyó alentando al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT, que contribuirá al desarrollo de unas relaciones mutuas armoniosas y a la promoción de las normas internacionales del trabajo.

El miembro gubernamental de los Emiratos Árabes Unidos manifestó que su país valora los esfuerzos realizados por el Gobierno para cumplir con sus obligaciones en relación con la OIT, incluso para dar efecto a las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos sobre la discriminación en el empleo y la ocupación. Sin embargo, el Gobierno necesita más tiempo para poner en práctica las observaciones. Despliega grandes esfuerzos para fortalecer los derechos de los trabajadores y brindar comodidad y bienestar a los residentes en el país, como ilustran las reformas legislativas llevadas a cabo. De hecho, los trabajadores y los empleadores están protegidos contra toda forma de discriminación, se conceden permisos de manera flexible y se garantiza la protección de los salarios, así como el derecho a cambiar de empleador. Se requeriría más tiempo para evaluar el impacto del efecto dado a las

observaciones de la Comisión de Expertos, ya que se necesita tiempo para que las reformas legislativas den resultados. Por último, se valora enormemente la asistencia técnica prestada por la OIT.

El miembro trabajador de Filipinas declaró que muchos de sus compatriotas se consideran afortunados de trabajar en un Bahrein «progresista y muy abierto», y que los trabajadores incluso llevan a sus familias para que residan y hagan su vida en ese país. Entre los 60 000 filipinos que viven y trabajaban en Bahrein se cuentan trabajadores profesionales, calificados y semicalificados, así como trabajadores domésticos. Cerca de la mitad de los filipinos que trabajan en el extranjero son trabajadores domésticos, y Bahrein es el primer y único país de la región que ha incluido a los trabajadores domésticos en su legislación laboral, si bien sólo lo ha hecho parcialmente. Sin embargo, la legislación nacional no se ajusta a las normas de la OIT relativas a los trabajadores domésticos. Éstos todavía no gozan de protecciones fundamentales, como el salario mínimo establecido, la limitación de la jornada de trabajo, y el derecho a horas libres o a días de descanso semanal, y el sistema de permiso de trabajo flexible adoptado recientemente por el Gobierno no bastará para hacer frente a la explotación laboral. En primer lugar, no todos los trabajadores pueden acogerse a este sistema. Por ejemplo, no pueden hacerlo los trabajadores calificados y los «trabajadores fugados», una categoría que incluye a quienes han huido de empleadores abusivos. Además, el contrato unificado para los trabajadores domésticos migrantes ampara únicamente a los trabajadores contratados por intermedio de agencias, por lo que no puede considerarse como una protección completa. En el contrato unificado, los empleadores deben consignar, entre otras cosas, la naturaleza del empleo, las horas de trabajo y de descanso, y los días de descanso semanal. Ahora bien, como la tarea de traducir los contratos y de informar a los trabajadores domésticos sobre los detalles de la oferta laboral recae exclusivamente sobre las agencias de contratación, cabe la posibilidad de que éstas les proporcionen información errónea sobre las condiciones del trabajo. Los trabajadores domésticos son particularmente vulnerables a los horarios de trabajo excesivos, y muchos de ellos trabajan hasta 19 horas al día y sin día de descanso. Por último, el orador instó al Gobierno a que modifique la legislación laboral nacional para que todos los trabajadores migrantes queden plenamente amparados por la legislación laboral, y con el fin de protegerlos de toda forma directa o indirecta de discriminación.

Un observador representante de la Internacional de la Educación (IE) señaló que la situación de los docentes y los trabajadores de la administración pública en Bahrein sigue siendo sumamente grave. La discriminación, que obedece principalmente a motivos sectarios o políticos, aún está firmemente arraigada. Ello impide que muchos docentes ejerzan su profesión y su vocación, deteriora sus condiciones de trabajo y les priva de la posibilidad de constituir organizaciones sindicales. Aún no se permite constituir sindicatos en el sector público. En abril de 2011, las autoridades disolvieron la Asociación de Docentes de Bahrein (BTA), y sus dirigentes, el Sr. Mahdi Abu Dheeb y la Sra. Jalila Al-Salman, fueron detenidos bajo cargos de activismo político. El Sr. Abu Dheeb recuperó su libertad después de cinco años de prisión tras una intensa presión ejercida por la OIT y el movimiento sindical internacional. Las duras condiciones de detención deterioraron seriamente su salud. El Gobierno no ha aportado precisiones sobre los motivos de su condena y detención. Tanto al Sr. Abu Dheeb como a la Sra. Al-Salman se les prohibió viajar en reiteradas ocasiones en los últimos años (la última vez en septiembre de 2017), con lo cual se les impidió hablar libremente sobre la difícil situación de los docentes y sindicalistas en Bahrein. Muchos otros docentes que participaron en las protestas pacíficas de 2011 también han

sido objeto de discriminación por motivos de opinión, creencias y afiliación sindical: éstos han perdido sus empleos y aún no han sido reintegrados ni han recibido ningún tipo de compensación. La BTA no puede desempeñar su actividad ni comunicarse eficientemente con los docentes que temen denunciar lo que les ha sucedido, mientras que el Gobierno mantiene una actitud hostil. Entretanto, el Ministerio de Educación ha contratado a 9 000 docentes expatriados, mientras que al menos 3 200 bahreiníes licenciados en ciencias de la educación continúan estando sin empleo, todos ellos chiíes. Asimismo, cabe señalar que las condiciones de contratación de los docentes expatriados son más favorables y que éstos acceden a los cargos más rápidamente, a diferencia de los docentes bahreiníes, que deben hacer exámenes y someterse a prolongados procesos de evaluación.

La miembro trabajadora de los Estados Unidos tomó nota de que el Gobierno reconoce que la falta de una definición de acoso sexual en la legislación plantea problemas. La GFBTU ha recibido informes de acoso en los que se establece que el acoso sexual se ha producido indudablemente, incluso cuando no se notifiquen casos de manera oficial. El acoso sexual es una forma grave de discriminación sexual que viola el Convenio y constituye un obstáculo para las mujeres en el lugar de trabajo. En ausencia de una definición de acoso sexual, las mujeres no pueden señalar una norma para informar a sus empleadores de que algo inaceptable está ocurriendo; de manera análoga, los empleadores no tienen una norma para determinar si los supervisores están actuando de manera inapropiada. Dado que el acoso sexual está relacionado con una persona que ejerce su poder sobre otra, las leyes que lo impiden son especialmente importantes en el trabajo, donde la dinámica del poder favorece de por sí al empleador. La disposición penal general que prohíbe la violencia y la agresión es un instrumento inadecuado para abordar el acoso sexual en el lugar de trabajo, porque suele centrarse en la agresión sexual. Sin embargo, el acoso sexual abarca una serie de actividades más amplias que aquella, y hacer que las personas deban rendir cuentas de conformidad con el derecho penal no impone ninguna obligación a los empleadores de proporcionar un lugar de trabajo libre de acoso. Por consiguiente, este marco jurídico funciona más como un mecanismo de castigo que como un instrumento de prevención y eliminación del acoso sexual en el mundo del trabajo, como prevé el artículo 2 del Convenio. La oradora concluyó confiando en que las conclusiones de la Comisión incluyan recomendaciones para una ley que defina ampliamente el acoso sexual, en particular las prohibiciones de insinuaciones sexuales indeseables, peticiones de favores sexuales, toda clase de acoso físico o verbal de naturaleza sexual, y observaciones ofensivas acerca del sexo de una persona, de tal modo que tanto el ambiente hostil y el acoso *quid pro quo* sean ilegales. Esta ley debería cubrir a los trabajadores domésticos y migrantes. Además, debería crearse un mecanismo que permita que las víctimas de acoso presenten denuncias que sean investigadas y juzgadas debidamente, mientras que las leyes existentes deberían enmendarse en consecuencia, incluida la Ley de Trabajo en el Sector Privado y el decreto legislativo núm. 48/2010. Por último, la oradora instó a emprender una campaña educacional.

El miembro gubernamental de Egipto acogió con agrado los esfuerzos realizados por el Gobierno para reintegrar a los trabajadores despedidos y proporcionarles una compensación financiera. Las enmiendas al Código del Trabajo ofrecen la mejor garantía de los derechos de los trabajadores migrantes, por ejemplo, autorizándoles a cambiar de empleador sin imponer condiciones abusivas. Las enmiendas también permiten a los trabajadores obtener permisos de trabajo en condiciones menos estrictas. El au-

mento de la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral muestra la preocupación del Gobierno por dar efecto a las disposiciones del Convenio de manera activa. Por último, el orador alentó al Gobierno a que fortalezca su cooperación con la OIT a fin de mejorar la aplicación de las disposiciones del Convenio en la legislación y en la práctica.

La miembro trabajadora de Noruega, hablando en nombre de los miembros trabajadores de los países nórdicos y el Reino Unido, recordó que los trabajadores migrantes constituyen el 77 por ciento de la fuerza de trabajo de Bahrein. A muchos se les explota y priva de sus derechos económicos y sociales. En mayo de 2017, el Ministerio del Interior introdujo un sistema experimental de permiso de trabajo flexible para categorías limitadas de trabajadores migrantes en situación irregular, sistema que les permite trabajar sin un patrocinador, a condición de que los trabajadores cubran ciertos gastos, como las tasas para los permisos de trabajo, el seguro de atención de salud y el seguro social. Se preveía que el Ministerio del Interior emitiría hasta 2 000 permisos por mes. Sin embargo, muchos trabajadores que tienen un patrocinador no pueden acogerse al sistema de permiso de trabajo flexible, tales como trabajadores cualificados y trabajadores que habían escapado de empleadores abusivos. Asimismo, los trabajadores deben proporcionar un pasaporte válido a fin de solicitar un permiso, y muchos migrantes no están en posesión de su propio pasaporte. Además, los trabajadores domésticos y los trabajadores agrícolas están excluidos del sistema. Se estima que existen más de 100 000 trabajadores domésticos en Bahrein, que han sido excluidos de una serie de disposiciones de la legislación laboral. La oradora destacó asimismo que no existe una protección del salario mínimo. La brecha salarial entre los migrantes y los nacionales es inmensa, y se excluye a los trabajadores migrantes de los seguros relacionados con la vejez, la discapacidad y el fallecimiento. Según el Informe sobre la trata de personas (TIP) de 2017, publicado por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, funcionarios gubernamentales y de ONG han indicado que el abuso físico de las trabajadoras domésticas y las agresiones sexuales de que éstas son objeto constituyen grandes problemas en Bahrein. Además, los trabajadores domésticos suelen trabajar hasta 19 horas al día con períodos de descanso mínimos, estar sólo parcialmente cubiertos por la legislación laboral y no tener derecho a que se les paguen sus horas extraordinarias. Las leyes nacionales excluyen a los hogares privados de la inspección del trabajo, lo que se traduce efectivamente en la ausencia total de inspección de las condiciones de trabajo de los trabajadores domésticos. La oradora concluyó expresando su pleno apoyo a las recomendaciones de la Comisión de Expertos. Instó al Gobierno a adoptar medidas rápidas y urgentes para asegurar la protección legal de los trabajadores migrantes.

Un observador que representa a la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) indicó que, en diciembre de 2017, el Ministro de Trabajo y Desarrollo Social recibió a la ITF y la GBTU para discutir cuestiones laborales marítimas. En esa reunión, el Gobierno expresó su firme compromiso de proteger los derechos laborales de los trabajadores marítimos, y el Ministro reiteró su voluntad de cooperar con organizaciones internacionales de los trabajadores como la ITF. El orador confió en que este compromiso de proteger los derechos de los trabajadores también se traduzca en un compromiso del Gobierno de cumplir los Acuerdos tripartitos de 2012 y 2014. Sigue habiendo una serie de trabajadores mencionados en los anexos de los acuerdos tripartitos (incluidos los trabajadores del transporte) cuyos casos no se han solucionado. No sólo es necesario reintegrar a dichos trabajadores, u ofrecerles un empleo alternativo, sino que también se les debe

proporcionar una compensación financiera y derechos reglamentarios durante todo el período de despido. El orador recordó que éste es el segundo año consecutivo que la Comisión de Aplicación de Normas examina el no establecimiento por Bahrein de un marco jurídico para proteger los derechos de las mujeres trabajadoras en consonancia con el Convenio y con las disposiciones legales existentes. En relación con este último aspecto, a pesar de varias disposiciones previstas en la legislación en lo tocante a la protección de la maternidad, la principal compañía aérea del país mantiene políticas y prácticas que contravienen lo dispuesto en estas leyes. En la compañía aérea, no sólo no se paga la licencia de maternidad, sino que la trabajadora también debe pagar las cotizaciones al régimen de seguridad social correspondientes al empleador. Se obliga a las trabajadoras migrantes embarazadas a dejar su alojamiento pagado por la compañía y a hallar uno alternativo por su cuenta. Es increíble que una mujer embarazada pueda esperar que se ponga término automáticamente a su contrato de trabajo una vez declare su embarazo, sin ninguna garantía de reintegración. En tres casos recientes, se reintegró a tres miembros de la tripulación después de su licencia de maternidad. Si bien la Ley de Aviación Civil de Bahrein exige evaluaciones técnicas anuales para los tripulantes, la compañía aérea ha abusado de esta obligación para llevar a cabo pruebas de embarazo obligatorias. Las prácticas de contratación de la compañía tampoco son mejores. La compañía ha incluido recientemente en su sitio web vacantes para la tripulación de cabina pero sólo se ha invitado a postular a las personas solteras sin hijos. Las distinciones en el empleo basadas en el embarazo o la maternidad se consideran discriminatorias en virtud del Convenio, ya que sólo pueden afectar, por definición, a las mujeres. La Comisión de Expertos ha subrayado reiteradamente que la discriminación por estos motivos constituye una forma grave de discriminación por motivo de género. Como conclusión, el orador instó al Gobierno a que armonice su legislación con el Convenio, en consulta con los interlocutores sociales, y a que solucione los casos pendientes de los acuerdos tripartitos en un plazo de doce meses. También instó al Gobierno a que vele por que la inspección del trabajo disponga de los recursos adecuados para luchar contra la discriminación de género en el lugar de trabajo.

El miembro gubernamental de Suiza se sumó a la declaración de la miembro gubernamental de Bulgaria realizada en nombre de la UE y de sus Estados miembros, así como de Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro y Noruega.

La miembro empleadora de Argelia indicó que ha seguido atentamente la declaración del Gobierno según la cual el Ministerio de Trabajo ha solucionado la situación de los trabajadores despedidos, ya sea mediante la reintegración, u ofreciéndoles un nuevo empleo. En lo que respecta a otros trabajadores, el Gobierno ha recurrido a los seguros sociales. Al parecer, no existe ninguna discriminación en el empleo en el país, sin embargo, la Comisión de Expertos pide que se promulguen leyes complementarias. A este respecto, se valora enormemente la asistencia técnica de la OIT. La reforma legislativa emprendida por el Gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, a fin de promover los derechos de los trabajadores migrantes, es un buen ejemplo que demuestra la voluntad tripartita de asegurar unas buenas condiciones de trabajo sin discriminación. El Gobierno vela por que las mujeres ocupen un lugar importante en el mercado de trabajo, asegurando que la legislación laboral prohíba el acoso sexual. En efecto, la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo, en los sectores público y privado, oscila entre el 36 y el 39 por ciento. La oradora confía en que la Comisión de Expertos tenga en cuenta los esfuerzos reali-

zados por el Gobierno y en que la Oficina brinde la asistencia técnica necesaria para reforzar la legislación del trabajo con arreglo a lo dispuesto en el Convenio.

Un observador que representa a la Federación Sindical Mundial (FSM) indicó que las organizaciones de trabajadores en el sector público se benefician de los mismos privilegios que aquellas en el sector privado. Además, se dispone de mecanismos de solución de conflictos para examinar la aplicación de la legislación.

El miembro trabajador del Sudán, hablando asimismo en nombre de los miembros trabajadores de Bahrein, Kuwait, Marruecos, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, afirmó que la población de Bahrein, sin ninguna distinción, goza de la libertad de participar en la vida política, y no existe discriminación alguna basada en motivos de opinión política. De manera análoga, no se han producido despidos por motivos de opinión política. Todos los trabajadores despedidos durante los acontecimientos de 2011 fueron reintegrados. Todas las alegaciones de tales despidos realizadas por la CSI son infundadas, malintencionadas y no reflejan la realidad. Según un banco internacional de inversión, los trabajadores extranjeros que viven en el país gozan de muy buenas condiciones laborales. En este sentido, Bahrein ocupa el segundo lugar entre los países del golfo y el décimo lugar a escala mundial. Con respecto a la igualdad de oportunidades en el empleo y la ocupación, las mujeres de Bahrein ocupan puestos de alto nivel. En 2017, las mujeres ocupaban el 48 por ciento de los puestos del sector público, el 37 por ciento de los puestos directivos superiores, el 59 por ciento de los puestos directivos medios y el 32 por ciento de los puestos en los niveles de toma de decisiones de la rama ejecutiva. Además, el país registra la tasa más alta de mujeres empresarias independientes (el 28 por ciento) entre los países del Medio Oriente y del norte de África. Según un informe de la OIT de 2016, se ha producido un aumento del porcentaje de mujeres que ocupan puestos en las juntas ejecutivas de empresas (del 12 al 14 por ciento). Estos cambios constituyen un verdadero éxito, dado que algunos puestos fueron monopolizados durante mucho tiempo por hombres, especialmente en funciones políticas, parlamentarias, judiciales, diplomáticas y militares. El orador concluyó manifestando que nadie puede negar los progresos realizados para proteger a los trabajadores, y que es sorprendente la insistencia en incluir a Bahrein en la lista de casos individuales, cuando se omite a muchos países que encarcelan, asesinan y persiguen a representantes de los trabajadores.

La miembro trabajadora de España consideró que, siete años después de las movilizaciones del 14 de febrero de 2011, se comprobaba un estado de paralización donde se habían usado todas las herramientas posibles para presionar al pueblo bahreiní. En lo que atañe a la aplicación del Convenio, se han aplicado diferentes herramientas como el desempleo forzado, la no contratación laboral por razones políticas y la pérdida de la nacionalidad bahreiní. Esta última práctica resulta especialmente preocupante para los trabajadores y trabajadoras de Bahrein que han sido desposeídos en numerosos casos de su nacionalidad por motivaciones políticas, y se ha ido incrementado durante los últimos seis años como sistema para castigar y silenciar a los oponentes políticos y defensores de las libertades civiles, incluidos los líderes sindicales. Desde 2012, 719 personas se han visto despojadas de su nacionalidad. Desde el inicio de 2018, 213 ciudadanos han perdido ya su nacionalidad. Se trata de una clara violación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que afirma que todas las personas tienen derecho a una nacionalidad y que nadie puede ser privado arbitrariamente de ésta. Las consecuencias son dramáticas: los ciudadanos desposeídos de su nacionalidad son considerados como trabajadores migrantes y, en aplicación del decreto núm. 36 de 2015, pier-

den todos sus derechos y beneficios incluidos los beneficios de la seguridad social, a pesar de haber contribuido durante años. Todo ello en un mercado de trabajo que depende en gran medida de la mano de obra inmigrante, poco calificada y mal remunerada. El sector público emplea principalmente a las personas nacidas en el país, mientras que el sector privado está dominado en su mayoría por los inmigrantes. Por ejemplo, al Sr. Hussein Khair Mohammadi, vicepresidente de un sindicato de empresa, al negarse ante diferentes presiones a dejar su cargo sindical, se le quitó su nacionalidad en enero de 2017, y se le ha privado de su derecho al empleo y a la seguridad social. Estas prácticas constituyen un trato discriminatorio y una clara violación del artículo 5 del Convenio.

El representante gubernamental reafirmó el compromiso del Gobierno de tomar en consideración los comentarios de la Comisión de Expertos, y subrayó lo siguiente: i) que los casos de los trabajadores despedidos todavía no se han cerrado y que el proceso de resolución todavía está en curso; ii) que el certificado de readaptación es un procedimiento contemplado en la ley de derecho procesal penal y no un requisito necesario para el empleo en ciertas empresas, y iii) que el sistema de permiso de trabajo flexible constituye un avance positivo que garantiza los derechos de los trabajadores interesados. En lo tocante al requisito previo de presentar un pasaporte válido, las embajadas pertinentes deberían resolver este problema. El orador reafirmó el compromiso del Gobierno con los órganos de control de la OIT, y subrayó la importancia de asegurar una mayor transparencia en la elaboración de la lista de casos.

Los miembros trabajadores señalaron a la atención del Gobierno que las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas tienen por objeto dar lugar a cambios concretos. Por consiguiente, el Gobierno debe: i) adoptar las medidas necesarias para que la misión de contactos directos pueda tener lugar sin dilación; ii) asegurar la correcta ejecución de los acuerdos tripartitos y comunicar información precisa sobre este tema a la Comisión de Expertos, y iii) adoptar una definición de la discriminación que sea conforme al Convenio y tomar medidas para que la legislación cubra todas las categorías de trabajadores y, en particular, aquellas que necesitan más protección. Reiteraron que es necesario modificar la Ley del Trabajo en el Sector Privado (núm. 36, de 2012) para ampliar su ámbito de aplicación a los trabajadores domésticos y las personas consideradas como tales, y recoger, en sus artículos 39 y 104, todos los motivos de discriminación enumerados en el Convenio. El decreto legislativo núm. 48/2010 debe modificarse para que los funcionarios gocen de una protección adecuada contra la discriminación directa o indirecta en el empleo y la ocupación en relación con todos los motivos enumerados en el Convenio. Esta protección no sólo debe aplicarse en la legislación, sino también en la práctica. Con respecto a los trabajadores migrantes, conviene ampliar la aplicación del permiso de trabajo flexible a los obreros calificados, los trabajadores domésticos y agrícolas, y los trabajadores que han huido de sus empleadores debido a prácticas abusivas. Todos los riesgos sociales deben quedar cubiertos, incluidos los relacionados con la vejez, y los empleadores deben pagar las cotizaciones. Es importante ampliar el ámbito de aplicación de la legislación laboral a todos los trabajadores domésticos — sea cual fuere su modalidad de contratación — y velar por que se beneficien de todas las disposiciones de protección previstas en la legislación laboral, en particular el derecho al salario mínimo y la limitación de las horas de trabajo. Además, se deben adoptar medidas de protección eficaces de los derechos de las mujeres, entre otras cosas en lo concerniente al acceso a ciertas profesiones y a la protección

de la maternidad. Por último, se insta al Gobierno a elaborar una legislación que defina y prohíba explícitamente el acoso sexual.

Los miembros empleadores acogieron con satisfacción el compromiso del Gobierno de seguir colaborando con los interlocutores sociales y comunicando a la Comisión de Expertos información adicional sobre las medidas adoptadas para garantizar la conformidad con el Convenio. Tomaron debida nota de la declaración formulada por varios miembros de la Comisión de Aplicación de Normas, acogiendo con agrado los esfuerzos realizados por el Gobierno, valorando la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral, instando a la Comisión de Aplicación de Normas a que reconozca los esfuerzos desplegados y alentando al Gobierno a que siga fortaleciendo el diálogo social y recurriendo a la asistencia técnica de la OIT. Los miembros empleadores señalaron, con un espíritu positivo, la aceptación del Gobierno de una misión de contactos directos, que prestará asistencia a la hora de presentar información adicional para seguir evaluando el tema. Además, los miembros empleadores instaron al Gobierno a que vele por que: i) la legislación nacional contemple todos los motivos prohibidos reconocidos de discriminación, como establece el artículo 1, 1), a), del Convenio, habiéndose formulado en la legislación una definición integral de discriminación, en cumplimiento del Convenio, y ii) se prohíba, en la legislación y en la práctica, la discriminación en el empleo y la ocupación, en los sectores público y privado. El Gobierno debería seguir comunicando información sobre las medidas adoptadas en relación con lo anterior y sobre la situación de las mujeres en el mercado laboral. También alentaron al Gobierno a que se beneficie de la revisión de la legislación «protectora» para garantizar, en la legislación y en la práctica, el respeto del principio de igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres en el empleo y la ocupación. Por último, los miembros empleadores instaron al Gobierno a que vele por que el acoso sexual se prohíba de manera adecuada en la legislación nacional, y a que transmita a la Comisión de Expertos información sobre las medidas adoptadas a tal efecto.

Conclusiones

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

Teniendo en cuenta las conclusiones de la Comisión de 2017, la Comisión observó con interés el compromiso manifestado por el Gobierno de aceptar una misión de contactos directos en un corto plazo.

La Comisión señaló el compromiso manifestado por el Gobierno de formular una definición integral de discriminación de conformidad con el Convenio. La Comisión lamentó la falta de información sobre los alegatos relativos al funcionamiento del programa «flexible» y su repercusión en las protecciones laborales que se brindan a los trabajadores migrantes.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión pidió al Gobierno que:

- comunique más información a la Comisión de Expertos, para que la examine en la reunión de noviembre de 2018, sobre las medidas adoptadas para cumplir los compromisos que figuran en los acuerdos tripartitos de 2012 y 2014 en relación con los esfuerzos del Gobierno para aplicar el Convenio núm. 111;
- asegure que se resuelvan rápidamente todos los casos pendientes de reintegro e indemnización incluidos en el ámbito de aplicación de los acuerdos tripartitos;
- garantice que la Ley del Trabajo en el Sector Privado, de 2012, y el decreto legislativo núm. 48, de 2010, cubran

todos los motivos prohibidos de discriminación, tanto directa como indirecta, enumerados en el artículo 1, 1), a), del Convenio, y tome medidas para garantizar que la discriminación en el empleo y la ocupación se prohíba en la legislación y la práctica;

- vele por que tanto los trabajadores migrantes como los trabajadores domésticos estén cubiertos por la protección prevista en la legislación contra la discriminación;
- derogue cualquier disposición que constituya un obstáculo a la contratación y empleo de las mujeres para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo de las mujeres, y
- garantice que el acoso sexual esté explícitamente prohibido en la legislación civil o laboral y que se tomen las medidas necesarias para establecer medidas preventivas.

Al tiempo que tomó nota del compromiso manifestado por el Gobierno de aceptar una misión de contactos directos, la Comisión alentó al Gobierno a dar seguimiento a sus recomendaciones. Asimismo, la Comisión pidió al Gobierno que proporcione a la Comisión de Expertos, para su examen en noviembre de 2018, información detallada sobre las medidas que adopte para aplicar estas recomendaciones.

El representante gubernamental se refirió a la declaración inaugural de su Gobierno, que fue clara y contenía mucha información sobre la aplicación del sistema de permiso de trabajo flexible. En el curso del año se aportará más información. Se debe tener en cuenta que el sistema de permiso de trabajo flexible es un programa piloto que está siendo aplicado por primera vez en la región. Su Gobierno está dispuesto a cooperar con la OIT y acepta las recomendaciones, tomando nota de que se trata de las mismas que se adoptaron tras la anterior discusión de 2017. Se mantendrá el contacto con la Oficina a fin de encontrar el momento adecuado para la misión de contactos directos, que espera tenga un feliz resultado.

Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)

LIBIA (ratificación: 1971)

Un representante gubernamental expresó su sorpresa en relación con la inclusión de su país por la Comisión de Aplicación de Normas en la lista de casos preparados por los interlocutores sociales, ya que su Gobierno nunca ha incumplido sus compromisos constitucionales con la OIT. Refiriéndose a los comentarios de la Comisión de Expertos sobre la compleja situación del país, el orador confió en que su Gobierno pueda proporcionar próximamente información detallada y completa sobre la estrategia del mercado de trabajo que ha previsto llevar a cabo y los medios para lograr sus objetivos de empleo. En efecto, el Gobierno de reconciliación nacional reconocido por la comunidad internacional ha tenido dificultades para ser aceptado en algunas zonas del país, lo que complica la realización de encuestas y estudios o cualquier otra iniciativa encaminada a obtener información detallada y adecuada. Así pues, se necesita más tiempo del habitual. Además, la existencia de un Gobierno paralelo da lugar a que haya algunas oficinas de trabajo en los municipios (afiliadas al Ministerio de Trabajo del Gobierno de reconciliación nacional, pero geográficamente bajo el control del Gobierno paralelo) que se encuentran en una situación difícil por lo referente a los procedimientos administrativos. En lo que respecta a los comentarios de la Comisión de Expertos en relación con el establecimiento de una comisión en 2012 para revisar la estrategia del mercado de trabajo, el orador señaló que el Consejo de Planificación Nacional ha difundido la Estrategia Nacional de Libia para el Desarrollo Humano y el Empoderamiento para 2013-2014 (la «Estrategia»). La Estrategia se centra, entre otras cosas, en:

a) brindar formación transformadora a los licenciados cuyas calificaciones no cumplen los requisitos del mercado de trabajo; b) fomentar el empleo por cuenta propia a través de la creación de pequeñas y medianas empresas, y c) establecer una base de datos completa para los recursos humanos y las oportunidades de trabajo a fin de determinar el alcance de la realidad económica y del desarrollo del país, con miras a identificar los requisitos en materia de recursos humanos. La Estrategia también especifica seis objetivos estratégicos principales en relación con la formación y la fuerza de trabajo, a saber: a) aumentar la tasa de empleo pleno y decente para todos los que pueden trabajar; b) afrontar los problemas del desempleo estacional y encubierto, y contemplar la activación de la Ley sobre la Seguridad Social para evitar el comportamiento delictivo que puede derivarse de una interrupción de los ingresos; c) subrayar la adopción de métodos de orientación profesional para quienes se incorporan al mercado de trabajo, y aumentar la participación del sector privado en los ámbitos de la formación profesional y técnica; d) incrementar el número de seminarios y estudios que abordan los recursos humanos y permiten la participación en ellos tanto en el país como en el extranjero, y revisar las políticas, actividades y procedimientos de contratación y de elaboración de una legislación para responder a la globalización y liberación del comercio mundial y a la era de la información; e) cambiar la trayectoria del trabajo de las mujeres a través del empoderamiento y de la creación de capacidad: i) participar efectivamente en la actividad económica; ii) confirmar la tendencia hacia la igualdad de oportunidades; iii) cambiar la imagen estereotipada del trabajo de las mujeres, y iv) reorganizar el mercado de trabajo para responder a los requisitos y métodos de la actividad económica en la era de la globalización y de la informática, y f) considerar el creciente número de personas en edad de trabajar como una oportunidad, y no como un problema, y establecer métodos y mecanismos de formación y de reeducación profesional y técnica que respondan a la introducción de métodos avanzados en el ámbito de la formación, la formación a distancia continua y otras modalidades de formación. Con respecto a las estadísticas más recientes sobre el mercado de trabajo, pese a las dificultades sobre el terreno, el Centro de Información y Documentación del Ministerio de Trabajo y Rehabilitación (el «Centro») ha publicado algunas estadísticas. Sin embargo, éstas no abarcan todo el país y se refieren únicamente a su región occidental. El Centro ha aclarado que el número de solicitantes de empleo que se inscribió hasta el 31 de diciembre de 2017 llegó a ser de 137 000, pero se excluyó a 12 000 al comprobarse que tenían dos empleos, a pesar de que eso está prohibido por ley en el caso de los funcionarios públicos. Se excluyó del total a otros 11 000 solicitantes de empleo debido a su doble inscripción en zonas en las que se habían establecido recientemente oficinas de trabajo. Por lo tanto, considerado aisladamente, el número de personas inscritas alcanzó un total de 88 000 solicitantes de empleo. Además, se está llevando a cabo el proyecto de encuesta polivalente de Libia de 2017-2018 y se espera que sus resultados ayuden a elaborar una política de empleo con la participación de los interlocutores sociales.

En cuanto a las pequeñas y medianas empresas, se instauró el Programa nacional de pequeñas y medianas empresas para inculcar una filosofía de innovación a la comunidad y propiciar un entorno favorable para dichas empresas. En octubre de 2017, el Gobierno de reconciliación nacional llevó a cabo un programa experimental destinado a financiar tales empresas para brindar oportunidades de empleo a los jóvenes y limitar el desempleo. En el marco del programa se concederán préstamos financieros a los emprendedores por medio de bancos comerciales con garantías del Fondo de Garantías para Préstamos. Por otro lado, se han de establecer viveros de empresas en todo el

país para apoyar los proyectos, impartir formación a los encargados de los mismos y preparar planes para ellos. Los bancos comerciales se comprometerán a financiar hasta el 60 por ciento del costo del proyecto, a condición de que los fondos de apoyo cubran el 30 por ciento de su valor total y el beneficiario del proyecto pague el 10 por ciento del costo restante. En relación con los comentarios que figuran en el informe de la Comisión de Expertos en los que se indica que el número de personas con discapacidades ha aumentado en los últimos años debido al conflicto existente, cabe señalar que se ha creado un programa especial para las personas con discapacidades. La Autoridad General de las Familias de los Mártires, las Víctimas de Amputaciones y las Personas Desaparecidas (la «Autoridad»), en colaboración con el Programa nacional de pequeñas y medianas empresas, ha establecido un programa especial para los emprendedores, denominado «Apóyame». En lo relativo a la cuestión de los trabajadores migrantes y su presencia en la economía informal, el orador tomó nota de que los migrantes en situación irregular se muestran reacios a regularizar su situación a través de la inscripción por temor a ser repatriados, y desean emigrar a Europa a través del país, ya que es uno de los Estados de tránsito situados al Sur del Mediterráneo. A pesar de ello, el Gobierno, en cooperación con los países vecinos, los países de origen y varias organizaciones internacionales pertinentes, ha realizado avances importantes y positivos para reducir la migración irregular, instando a los migrantes a que regularicen su situación en el país para que puedan ejercer los derechos que les otorga la ley con respecto al empleo voluntario y la repatriación voluntaria. El Consejo Presidencial del Gobierno de reconciliación nacional concede especial importancia a los derechos en el trabajo de las mujeres y las personas con necesidades especiales sin dejar de prestar atención al derecho a la educación, la salud y el desarrollo, y a otros derechos que respetan la identidad religiosa y cultural del pueblo libio. En relación con esto, el Consejo emitió el decreto núm. 210, de 2016, sobre la creación de una unidad de facilitación de apoyo y autonomía a las mujeres empleadas en las instituciones estatales. La finalidad de la resolución es facilitar la puesta en práctica de políticas y programas encaminados a empoderar a las mujeres para que puedan ejercer sus derechos políticos, económicos y sociales, y eliminar los obstáculos al desempeño de sus funciones de una manera positiva y eficiente. En conclusión, el orador consideró que es importante que la Organización Internacional del Trabajo y la comunidad internacional sigan prestando el apoyo necesario al Consejo Presidencial del Gobierno de reconciliación nacional con miras a: *a)* crear y desarrollar instituciones y fortalecer sus autoridades en todos los ámbitos del Estado; *b)* apoyar su política para llevar a cabo actividades de desarme y reintegración eficaces, y un programa de trabajo decente para los jóvenes, además de respetar los derechos humanos, y *c)* proteger la dignidad y el progreso para el desarrollo. Por consiguiente, se pedirá más tiempo para poder responder a las observaciones de la Comisión de Expertos.

Los miembros trabajadores indicaron que la dirigente del sindicato más representativo del país no puede asistir a la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) debido a que el Gobierno no ha transmitido su nombre a efectos de su acreditación y del registro de la queja pertinente en los órganos apropiados. Reconocieron la situación de conflicto que reina en el país. Según los informes de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL), las hostilidades que tienen lugar en todo el país siguen produciendo numerosas bajas civiles y desestabilizan constantemente el Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) apoyado por las Naciones Unidas. Sólo en el mes de abril se han producido 31 bajas civiles. El Gobierno tiene un control efectivo muy limitado sobre las fuerzas de seguridad. El

conflicto ha destruido la economía y deteriorado la prestación de los servicios públicos. Según algunos informes, hay más de 200 000 personas desplazadas en el país. Los servicios encargados de hacer cumplir la ley y los servicios judiciales son apenas incipientes. El Gobierno indica que las empresas se han ido, que está aumentando el número de jóvenes con discapacidades producidas por la guerra y que la situación en materia de migración está fuera de control. A pesar de que las condiciones del país mejoraron en 2011 y 2012, cuando comenzaron la guerra y los disturbios, la situación actual es calamitosa. Por tanto, el Gobierno tiene el deber de seguir esforzándose por realizar más progresos con miras a la estabilización del país y a la consecución del crecimiento económico y del empleo. La Comisión de Expertos ha instado al Gobierno durante varios años a informar a la OIT sobre la situación y las tendencias generales del mercado de trabajo libio y la forma en la que logra sus objetivos de empleo de conformidad con el Convenio, lo que exige a cada Estado ratificante que adopte una política frontal encaminada a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido con objeto de encarar el desempleo y el subempleo y de aumentar el nivel de vida en los Estados Miembros. El Convenio también pone en entredicho el dogma de que el crecimiento económico, guiado únicamente por la mano invisible de las fuerzas del mercado, llevará naturalmente al logro de mayores niveles de empleo y mejores niveles de vida para todos. El Convenio obliga a los Estados Miembros a formular una política de empleo encaminada a garantizar que: i) haya trabajo para todas las personas disponibles y en busca de trabajo; ii) dicho trabajo sea lo más productivo posible, y iii) haya libertad para escoger empleo y que cada trabajador tenga todas las posibilidades de recibir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea. En este proceso se han de observar las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y se deben tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico.

El Gobierno ha indicado que la Política de empleo de 2004 ha sido objeto de varias modificaciones con miras a reflejar la realidad actual. Indica asimismo que en 2012 encomendó a un comité que modificara la estrategia del mercado de trabajo centrada en: *a)* medidas para afrontar el desempleo derivado de la interrupción de proyectos de desarrollo a causa de la guerra; *b)* programas de educación y de formación para responder a las necesidades del mercado de trabajo, y *c)* medidas que tengan como objetivo la economía informal y la participación de migrantes en actividades con un alto coeficiente de mano de obra a fin de lograr el pleno empleo. El cumplimiento del Convenio brindará al Gobierno la oportunidad de situar el empleo en el centro de las políticas de desarrollo económico y social. Partiendo del supuesto de que haya un gobierno unificado capaz de conseguir un grado de estabilidad razonable para tener cierto nivel de estabilidad macroeconómica, el pronóstico económico prevé para el país un crecimiento del 15 por ciento en 2018 y una media del 7,6 por ciento en 2019-2020. Se prevé que las balanzas tanto fiscal como por cuenta corriente mejorarán significativamente, registrando excedentes el presupuesto y la cuenta corriente a partir de 2020. No obstante, se prevé que la elevada inflación y la debilidad de la prestación de servicios básicos probablemente aumenten la pobreza y exacerben la exclusión socioeconómica. Los miembros trabajadores señalaron a la atención del Gobierno la crisis de seguridad que puede engendrar la desesperanza económica, y recomendó que el Gobierno se guíe por la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), que expone las medidas que se han de adoptar para generar empleo y trabajo decente en aras de

la prevención, la recuperación, la paz y la resiliencia en situaciones de crisis derivadas de conflictos. De conformidad con la Recomendación núm. 205, se insta al Gobierno a que: i) promueva el empleo pleno, productivo y libremente elegido y el trabajo decente, que son factores decisivos para promover la paz, prevenir las crisis, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia; ii) asegure la buena gobernanza y la lucha contra la corrupción y el clientelismo, y iii) respete, promueva y haga realidad los principios y derechos fundamentales en el trabajo, otros derechos humanos y otras normas internacionales del trabajo pertinentes, según proceda y sea aplicable. En este sentido, los miembros trabajadores expresaron su preocupación por que la ley que regula las relaciones laborales limite el derecho de los trabajadores a constituir sindicatos independientes y a afiliarse a los mismos. El derecho de huelga también está limitado de manera significativa. La legislación del trabajo vigente exige que todos los convenios colectivos se ajusten al «interés económico nacional», lo cual amenaza la libre negociación colectiva permitida en virtud de la ley que regula las relaciones laborales. La ley también confiere al Gobierno la facultad de establecer y recortar los salarios sin consultar a los trabajadores. Estas medidas y disposiciones legales vulneran el Convenio, que dispone, en su artículo 3, que se consultará a los representantes de los empleadores y de los trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución. La Comisión de Expertos destacó que la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189) constituye una importante orientación para el Gobierno. Requiere que los Estados Miembros, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, promuevan el pleno empleo, productivo y libremente elegido, y garanticen la ampliación de las posibilidades de realizar actividades remuneradoras y creadoras de riqueza que conduzcan a empleos productivos y duraderos y a la mayor participación económica de los grupos desfavorecidos y marginados. La Comisión de Expertos también indicó la necesidad de que el Gobierno establezca un sistema de información del mercado de trabajo, de conformidad con el artículo 2 del Convenio. Los datos sobre la situación y las tendencias del mercado laboral constituyen la base de la planificación económica, de unas comparaciones útiles a lo largo del tiempo, de la fijación de objetivos del empleo y de la evaluación del impacto de las medidas en materia de políticas. También se requiere del Gobierno que preste atención al creciente número de jóvenes con discapacidades como consecuencia del conflicto. El Convenio exige que se satisfagan las necesidades de la fuerza de trabajo, lo que significa que deberán preverse, para las personas con discapacidades, medidas de mercado laboral tales como el desarrollo de las calificaciones, el asesoramiento y otras modalidades de formación, a efectos de garantizar que puedan desarrollarse en el mercado laboral. En cuanto a la crisis migratoria que experimenta el país, el Gobierno deberá tener en cuenta la Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169), que requiere que las políticas que han de adoptarse para garantizar que las migraciones internacionales tengan lugar en condiciones concebidas para promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido. A la luz de esto, se deberá apoyar al Gobierno a que cumpla su función de adopción de medidas encaminadas a responder a las necesidades de todas las categorías de personas con dificultades a la hora de encontrar empleo, incluidos los trabajadores migrantes. Para concluir, los miembros trabajadores recordaron las medidas a corto plazo adoptadas por la Unión Europea para respaldar al Gobierno en la aplicación

de los controles de fronteras, con objeto de frenar la utilización del territorio del país como vía de tránsito para las migraciones a Europa. La estrategia a largo plazo y más sostenible deberá estar en consonancia con la Recomendación núm. 169 en cuanto a la adopción de medidas que incluyan la realización de inversiones públicas económica y socialmente viables y programas de obras públicas especiales, fundamentalmente con miras a la creación y al mantenimiento del empleo, al incremento de los ingresos, a la reducción de la pobreza y a una mayor satisfacción de las necesidades básicas.

Los miembros empleadores recordaron que desde la ratificación del Convenio por Libia en 1971, la Comisión de Expertos había publicado seis observaciones y 12 solicitudes directas respecto al cumplimiento de dicho Convenio tanto en la legislación como en la práctica por Libia. Se trata de la primera vez que el caso de Libia en relación con el presente Convenio de gobernanza es examinado ante la Comisión de Aplicación de Normas. Asimismo, el orador se refirió a lo establecido por los artículos 1 y 3 del Convenio referido, entre otros aspectos, a la obligación de formular y llevar a cabo, en consulta con los interlocutores sociales, una política activa de empleo concebida para fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido que tenga debidamente en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico del país, así como las relaciones mutuas existentes entre los objetivos del empleo y otros objetivos económicos y sociales. En relación con los señalados artículos del Convenio, la Comisión de Expertos tomó nota de la información proporcionada por el Gobierno en su memoria sobre: i) la introducción de varias enmiendas a la política activa de empleo con miras a armonizarla con la realidad en el terreno y lograr los objetivos de empleo planteados, centrando la misma en varios pilares que incluyen medidas para combatir el desempleo derivado de la paralización de proyectos de desarrollo debido a la guerra, medidas educativas y de formación y otras centradas en la economía informal y en la participación de migrantes en actividades de mano de obra intensiva; ii) la mayor incorporación de mano de obra femenina al mercado de trabajo, que ha crecido en más de un 250 por ciento entre 2007 y 2012, y iii) el incremento del número de jóvenes con discapacidad como consecuencia del conflicto, así como el crecimiento de la inmigración irregular.

En lo que respecta al Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), la Comisión de Aplicación de Normas examinó en 2017 el caso de Libia en relación con el incumplimiento de dicho Convenio por parte del Gobierno. Durante el examen del caso, se puso de manifiesto que el país se encuentra sumido en un estado de guerra interna, afrontando la peor crisis política y una escalada de violencia que incluye bombardeos a hospitales y escuelas. Al respecto, los miembros empleadores lamentaron que estos luctuosos episodios se configuraran en un contexto en el cual no existe un estado pleno de derecho, no hay interlocutores válidos y existe un estado de guerra en el que coexisten dentro del mismo territorio varios gobiernos y guerrillas internas. Es necesario un apoyo internacional urgente y sostenido para poner fin al ciclo de caos y abusos generalizados que afecta a Libia. El Estado de derecho, aspecto fundamental que nunca debe perderse, y un gobierno único y efectivo son el comienzo de cualquier solución que pretenda alcanzarse frente al caos en el que se encuentra Libia. Es difícil que el Gobierno pueda intervenir eficazmente en el mercado de trabajo sin que previamente cese el estado de guerra interna y retome el dominio de su territorio. En este contexto, los miembros empleadores se refirieron al Preámbulo de la Recomendación núm. 205 en cuanto dicho instrumento destaca la importancia de: i) el empleo y el trabajo decente, como elementos centrales para promover la paz, prevenir situaciones de

crisis provocadas por los conflictos, posibilitar la recuperación y potenciar la resiliencia; ii) la formulación de respuestas, por medio del diálogo social, a las situaciones de crisis provocadas por los conflictos, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas y, según proceda, con las organizaciones pertinentes de la sociedad civil; iii) la creación o restablecimiento de un entorno propicio para las empresas sostenibles, teniendo en cuenta la resolución y conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 96.^a reunión (2007); iv) la existencia de servicios públicos accesibles y de calidad en la recuperación económica, el desarrollo, las iniciativas de reconstrucción, la prevención y la resiliencia, y v) la cooperación internacional y las alianzas entre las organizaciones regionales e internacionales para asegurar que se emprendan iniciativas conjuntas y coordinadas. Reconociendo la complejidad de la situación existente en el país, indicaron que esperaban que el Gobierno se encontrase pronto en condiciones de comunicar a la Comisión de Expertos información relativa a la estrategia de mercado de trabajo, la manera en que se estimaba que se lograrían los objetivos de empleo, el progreso realizado en la compilación y análisis de los datos del mercado laboral, las medidas adoptadas para promover el establecimiento y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y aquellas adoptadas para incrementar la participación en el mercado de trabajo de las personas en situación de vulnerabilidad, así como información estadística actualizada. Al respecto, invitaron al Gobierno a que recurriera a la asistencia técnica de la OIT. Finalmente, los miembros empleadores hicieron un llamamiento urgente a la comunidad internacional y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para colaborar de manera coordinada con miras a poner fin al conflicto armado tan pronto como sea posible. Asimismo, hicieron un llamamiento a la OIT para que a través de la asistencia técnica apoyase activamente al Gobierno con el objetivo de reestablecer la institucionalidad laboral en Libia a fin de que pueda alcanzarse el objetivo del pleno empleo productivo y libremente elegido en Libia, en cumplimiento con lo establecido en el Convenio.

La miembro trabajadora de Italia recordó que la Comisión de Expertos tomó nota en sus comentarios de la información proporcionada por el Gobierno en relación con el establecimiento en 2012 de una comisión para modificar la política sobre el mercado de trabajo, con medidas tales como la promoción de la participación de los migrantes en actividades con un alto coeficiente de mano de obra. Sin embargo, este compromiso no se ha materializado. Según el informe de Amnistía Internacional de 2018, al menos 7 000 migrantes y refugiados languidecen en centros de detención libios donde abundan los abusos y escasean el agua y la comida. Según el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), solo en abril de 2018, la guardia costera interceptó a 1 485 mujeres, hombres y niños en el mar y los llevó de vuelta a Libia. Una vez interceptados, los refugiados y migrantes son transferidos a centros de detención administrados por el Departamento de Lucha contra la Migración Ilegal. Además, en sus observaciones de 2017 sobre la aplicación por Libia del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), la Comisión de Expertos tomó nota de que los migrantes son objeto de explotación financiera y trabajo forzoso. Al tiempo que reconoció la complejidad de la situación en el país, la oradora subrayó que ninguna estrategia del mercado de trabajo o política de empleo elaborada por las autoridades libias debe atentar contra los derechos humanos y de los trabajadores ni promover la explotación. Por el contrario, debe garantizar el respeto de los derechos humanos fundamentales y el acceso de los grupos más vulnerables a los servicios públicos esenciales. La oradora

añadió que no se puede considerar que Libia sea un país seguro como para dejar que su Gobierno asuma la responsabilidad de hacerse cargo de los movimientos migratorios a través de la ruta por el Mediterráneo central hacia Europa. A la luz de las relaciones bilaterales con la UE, es inaceptable tolerar las devoluciones o las expulsiones colectivas. Se deberían establecer rutas seguras y regulares hacia Europa para los migrantes y los refugiados, entre otras cosas mediante reasentamientos humanitarios y visados. La oradora también expresó su preocupación en relación con la aplicación por Libia del artículo 3 del Convenio, que requiere que los Estados Miembros tengan plenamente en cuenta las opiniones de los interlocutores sociales a la hora de elaborar y aplicar una política activa de empleo. Por último, la oradora concluyó que es lamentable que la Federación General de Sindicatos de Libia no pueda expresar su opinión a este respecto, ya que no se le ha permitido formar parte de la delegación libia.

El miembro gubernamental de Egipto agradeció la información suministrada por el Gobierno, que describe los esfuerzos realizados para proporcionar oportunidades de empleo y bienestar a los grupos vulnerables. La estrategia del Gobierno reviste especial importancia en lo que se refiere a los puntos siguientes: a) la promoción de los recursos humanos, en particular en la formación profesional; b) el impulso a las pequeñas y medianas empresas para que pongan freno al desempleo; c) el empoderamiento de las mujeres para garantizar su participación efectiva en el mercado de trabajo, y d) el establecimiento de un programa de financiación especial para que las personas con discapacidades puedan poner en marcha sus propios proyectos. El Gobierno ha desplegado todos estos esfuerzos a pesar de las difíciles circunstancias que afronta el país. Esto demuestra que es plenamente consciente de la importancia que reviste promover el trabajo decente y productivo para todos los solicitantes de empleo, y estos factores deben tomarse en consideración al examinar el caso de un país. El orador alentó al Gobierno a que perseverara en su empeño de lograr los objetivos previstos en su estrategia respecto del mercado de trabajo. En este sentido, se insta a la OIT a que preste al Gobierno la asistencia técnica necesaria para ello.

Un observador, en representación de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), hablando en nombre del Sindicato de Cargadores de Muelle y Gente de Mar de Libia, consideró que todos los participantes reconocen la complejidad de la situación en el país. Después de años de conflicto, la economía ha quedado destruida. También se reconoce la intención del Gobierno de crear empleo y trabajo decente para solucionar esta difícil situación. Con respecto a la participación de las mujeres en el mercado de trabajo en Libia, el orador resaltó que, si bien el porcentaje de personas activas en el país es tan sólo del 46 por ciento del total de la población en edad de trabajar, en el caso de las mujeres el porcentaje es inferior al 27 por ciento, lo que significa que el número total de mujeres que trabajan representa sólo un tercio del de los hombres. Además, según un informe reciente de la Fundación Friedrich Ebert, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo en el país se limita a cuatro sectores: la administración pública, la educación, la sanidad y la seguridad social. En relación con esto, el orador indicó que determinadas prácticas administrativas fomentan el empleo de las mujeres únicamente en algunos sectores. El desafortunado fenómeno de la violencia y el acoso contra las mujeres trabajadoras también merma la participación femenina en el mercado de trabajo. Con objeto de fomentar el empleo productivo de las mujeres, es importante poner en práctica programas de educación y formación profesional, y restablecer el Estado de derecho para garantizar la seguridad de las mujeres. Por lo referente al sector marítimo del país, el orador resaltó que Libia es uno de los

países del Norte de África con litoral en la cuenca del Mediterráneo, cuyas aguas suelen asociarse a los peligrosísimos viajes que algunos migrantes desesperados tienen que hacer para huir de los conflictos y la penuria. En este momento están en funcionamiento 14 de los 16 puertos del país. Sin embargo, debido a la inversión insuficiente y a la falta de recursos, algunos operadores portuarios tienen dificultades para pagar a sus trabajadores, por no mencionar la infraestructura deficiente de algunos puertos, que entraña notables carencias en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como problemas de seguridad. Las aseguradoras y los sindicatos marítimos continúan advirtiéndoles a los armadores de que avisen a las tripulaciones de la volatilidad de la situación, así como de las actividades de contrabando de petróleo que tienen lugar en la costa occidental del país. Se considera que el sector marítimo tiene un gran potencial. Por consiguiente, se espera que se adopte un enfoque global para elaborar una política que reactive plenamente los puertos y el transporte marítimo, con miras a crear empleo estable, productivo y a largo plazo. Habida cuenta de las dificultades en el terreno, es necesario que el Gobierno adopte, en consulta con los interlocutores sociales, una política de empleo encaminada a estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, y a superar el desempleo y el subempleo de conformidad con el Convenio. A este respecto, el Gobierno debería seguir la Recomendación núm. 205, en la que se brinda orientación a los Estados Miembros de la OIT sobre las medidas que deben adoptarse para generar empleo y trabajo decente en aras de la prevención, la recuperación, la paz y la resiliencia en las situaciones de crisis que surgen en momentos de conflicto. Los sindicatos y las organizaciones internacionales de trabajadores están dispuestos a prestar asistencia para asegurar el trabajo decente a todos los trabajadores.

El miembro gubernamental de Iraq acogió con agrado la información proporcionada por el Gobierno. Dada la difícil situación en el país a causa de la guerra y la consiguiente falta de seguridad, debería darse un plazo suficiente al Gobierno para que responda a los comentarios de la Comisión de Expertos. Se valora enormemente la asistencia técnica de la OIT para que el país pueda aplicar el Convenio.

El miembro trabajador de Burkina Faso señaló que hacer uso de la palabra sobre la aplicación del Convenio es irrelevante. En nombre de la moral, de la dignidad y de la integridad humana, cabe inclinarse ante la memoria de todos los libios asesinados durante la agresión imperialista al pueblo libio, al igual que de quienes siguen perdiendo la vida a causa de daños colaterales relacionados con esta desestabilización. Es lamentable la pasividad de las instituciones internacionales y especialmente de las africanas ante esta desarticulación política, económica, social y militar cuyas consecuencias humanas son inestimables en el país y en la franja sahelosahariana. En este contexto, la cuestión del empleo se plantea de manera cruel. La adopción de una política de empleo que tenga en cuenta las aspiraciones profundas del pueblo libio para el desarrollo de su país, respetando los valores humanos de solidaridad, es una exigencia de extrema urgencia. Esto también debe realizarse respetando el Convenio y la Recomendación conexos. Ante los casos de esclavitud en el país, cabe animar al pueblo libio y expresar su solidaridad con él en su lucha por la reconstrucción del país sobre la base de los valores humanos de igualdad, integridad y solidaridad. El orador instó a los sindicalistas y a otras organizaciones de la sociedad civil libia a seguir siendo solidarios y a resistir a los estragos del imperialismo, y pidió a la OIT que preste su asistencia técnica.

El miembro gubernamental de Argelia se felicitó de la memoria del Gobierno y de los esfuerzos realizados a pesar de la situación transitoria por la que atraviesa el país

para establecer una política de empleo y de desarrollo del personal encaminada a fomentar el desarrollo de la formación y la lucha contra el desempleo. El apoyo a las pequeñas y medianas empresas, la promoción del espíritu empresarial de las mujeres y la creación de una base de datos de recursos humanos para impulsar la autonomía y el desarrollo para el período 2013-2040 contribuirán al surgimiento de una nueva visión de la política pública a corto y a medio plazo que convertirá al empleo en un motor de la coherencia política económica. El orador tomó nota con satisfacción de las medidas adoptadas por el Gobierno para desarrollar la información sobre el mercado de trabajo y asegurar el seguimiento y la evaluación de la política de empleo a través de la recopilación de datos exactos durante la aplicación de esta última. Además, puso énfasis en la realización de estudios, la facilitación de datos sobre la orientación de las políticas de empleo, y el registro de las ofertas de trabajo en colaboración con los interlocutores sociales y con el Centro. En ese contexto, cabe encomiar el programa experimental iniciado en 2017 para financiar a las pequeñas y medianas empresas a fin de mejorar la empleabilidad, el espíritu empresarial y la iniciativa en el ámbito del trabajo autónomo de las mujeres, los hombres y los jóvenes. Se acogieron con sumo agrado las medidas adoptadas por el Gobierno para gestionar el tema de los trabajadores migrantes clandestinos, en colaboración con los países vecinos, los países de origen y las organizaciones internacionales. Se trata igualmente de promover la relación entre la migración y el desarrollo y de reforzar la base de datos relativa a estos trabajadores. El orador concluyó señalando que no hay estabilidad económica y social sin creación de empleo, y que el trabajo decente es la piedra angular de la cohesión social. Para cumplir estos compromisos, es necesario apoyar los esfuerzos del Gobierno encaminados a lograr la estabilización política, social y económica del país. La asistencia técnica de la OIT con miras al cumplimiento de estos compromisos es altamente apreciable.

El representante gubernamental expresó su agradecimiento a todos los participantes en la discusión y destacó que el Gobierno de reconciliación nacional se compromete a proseguir su cooperación con la OIT. Se espera que se publique en breve el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano de 2018. Éste está orientado al establecimiento de marcos para mejorar el mercado laboral y la competitividad económica en el ámbito nacional. Además, se someterá a la próxima reunión de la Comisión de Expertos una memoria sobre la aplicación del Convenio. El orador subrayó el compromiso del Gobierno de aplicar una política nacional de empleo, en consonancia con el Convenio. Aunque la economía del país depende del petróleo y este recurso se enfrenta a una inestabilidad en el mercado internacional, el Gobierno continuará adoptando las medidas necesarias para reducir la tasa de desempleo. El Gobierno también se comprometerá a seguir celebrando consultas con los interlocutores sociales en aras de la paz social y la protección social. Los datos extraídos de la encuesta de 2017-2018 establecerán indicadores sobre la fuerza de trabajo en diferentes regiones del país. El orador reafirmó el compromiso del Gobierno de garantizar iguales niveles de desarrollo, centrándose en particular en las zonas alejadas.

Los miembros empleadores señalaron que la información proporcionada por los participantes en sus intervenciones ponía de relieve la situación por la que atraviesa Libia. Todos los participantes están de acuerdo respecto al estado en el que se encuentra Libia y los esfuerzos que el Gobierno está llevando a cabo con miras a generar empleo. El Gobierno solicita tiempo para cumplir con los objetivos establecidos en el Convenio y asimismo solicita la asistencia técnica de la OIT para alcanzar los mismos. Esto último, parece mostrar la buena voluntad del Gobierno para

solucionar los problemas vinculados al cumplimiento del Convenio por los que atraviesa. En este escenario, los miembros empleadores reiteraron lo ya expuesto en su primera intervención en relación con el reconocimiento de la complejidad de la situación que prevalece en el país. Esperaban que el Gobierno se encontrara pronto en condiciones de comunicar las informaciones solicitadas por la Comisión de Expertos, con ayuda de la asistencia técnica de la OIT que ellos mismo habían solicitado y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En particular, esperaban que el Gobierno pudiera brindar información sobre la estrategia del mercado de trabajo, la manera en que se estima que se lograrán los objetivos de empleo establecidos en el Convenio, el avance en la compilación de la información sobre la situación del mercado de trabajo, las medidas adoptadas para impulsar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y aquellas adoptadas para promover la participación en el mercado de trabajo de las personas en situación de vulnerabilidad, así como datos estadísticos actualizados sobre la situación del mercado de trabajo.

Los miembros trabajadores hicieron hincapié en que, en medio del conflicto, las normas internacionales del trabajo son, de hecho, más importantes todavía. El Gobierno ha indicado que ha adoptado medidas para modificar la estrategia del mercado de trabajo y revisar la política de empleo, teniendo en cuenta la realidad actual, entre otras cosas, en materia de desempleo, subempleo y desarrollo de las calificaciones de la fuerza de trabajo. El Convenio prohíbe la discriminación en el empleo contra las mujeres, los jóvenes, los trabajadores con discapacidades, los trabajadores de edad y los migrantes. Así pues, el Gobierno debe suministrar información sobre las estrategias para aumentar la participación en el mercado de trabajo de las personas más expuestas a carencias en materia de trabajo decente, incluyendo, entre otras cosas, datos estadísticos desglosados por edad y por sexo. El Gobierno ha confirmado que la modificación de la estrategia del mercado de trabajo y la revisión de la política de empleo se llevan a cabo mediante un proceso integrante y en consulta con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, tal como prevé el artículo 3 del Convenio. El artículo 1 del Convenio dispone que los gobiernos deben garantizar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. A este respecto, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que: *a)* se deje guiar por las recomendaciones pertinentes de la OIT, como las Recomendaciones núms. 169, 189 y 205; *b)* preste especial atención a los más de 200 000 desplazados internos y a la crisis migratoria en general; *c)* garantice que los jóvenes y los trabajadores migrantes tengan acceso a oportunidades de empleo; *d)* proporcione información actualizada y detallada sobre la estrategia del mercado de trabajo y la política de empleo, y la manera en que se cumplen los objetivos de empleo, y *e)* comunique a la Comisión de Expertos estadísticas actualizadas sobre la situación del empleo, teniendo en cuenta los niveles y las tendencias del empleo, desempleo y subempleo, así como las calificaciones de la población activa, especialmente de los jóvenes. Para ello, el Gobierno debería establecer un sistema de recopilación de datos que permita analizar y evaluar la situación del empleo en el país, y medir empíricamente el grado de cumplimiento del Convenio. La Comisión de Expertos destacó el papel singular que desempeñan las pequeñas y medianas empresas y, por lo tanto, la pertinencia de la orientación que ofrece la Recomendación núm. 189. Así pues, el Gobierno debería proporcionar información sobre las medidas y programas establecidos para fomentar la creación de pequeñas y medianas empresas. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que solicite la asistencia y el apoyo de la OIT para abordar las cuestiones planteadas en relación con el cumplimiento del Convenio.

Conclusiones

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

La Comisión puso de relieve el impacto y las consecuencias de los conflictos en la pobreza y el desarrollo, el trabajo decente y las empresas sostenibles, y reconoció la importancia del empleo y del trabajo decente para promover la paz, permitir la recuperación y fomentar la resiliencia.

Teniendo en cuenta la información proporcionada por el Gobierno y la discusión, la Comisión, al tiempo que reconoce la complejidad de la situación que prevalece en el terreno y la existencia de un conflicto armado, pide al Gobierno que suministre información en relación con:

- estadísticas actualizadas sobre el mercado de trabajo, desglosadas por sexo y edad;
- la estrategia del mercado de trabajo y la manera en que se espera lograr los objetivos del empleo;
- los progresos realizados en la compilación y análisis de datos sobre el mercado de trabajo, y
- las medidas adoptadas a fin de promover el establecimiento de pequeñas y medianas empresas y su desarrollo, y las medidas introducidas para aumentar la participación en el mercado de trabajo de las personas en situaciones de vulnerabilidad.

La Comisión insta al Gobierno a que presente una memoria detallada a la Comisión de Expertos para su examen en su próxima reunión, que tendrá lugar en noviembre de 2018.

Asimismo, la Comisión insta al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT para adoptar y aplicar sin demora una política activa encaminada a promover el pleno empleo, productivo y libremente elegido, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

Por último, la Comisión insta a la OIT, a la comunidad internacional y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a que concierten esfuerzos con el objetivo de reforzar el sistema de la administración del trabajo en Libia, a fin de que el pleno empleo, productivo y libremente elegido sea una realidad en Libia lo antes posible.

El representante gubernamental recordó que, como ya se ha indicado, noviembre de 2018 es un plazo demasiado corto y su Gobierno necesita más tiempo para responder a la solicitud de la Comisión de Expertos. A pesar de la brevedad del plazo, su Gobierno hará todo lo posible por aplicar las recomendaciones de la Comisión de la Conferencia.

Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (ratificación: 1977)

Un representante gubernamental señaló que la esencia del Convenio es proteger a los trabajadores y que el reclamo provenía de los empleadores. Los empleadores instrumentalizan el Convenio para cuestionar un modelo económico exitoso, añorando políticas de privilegio que les beneficiaban, y para que el Estado no fije salarios dignos para los trabajadores. El Gobierno desarrolla políticas económicas y sociales que protegen a sectores que históricamente fueron excluidos y discriminados. El diálogo, la consulta con los diversos sectores y la búsqueda de consenso, son los métodos utilizados en el respeto a la legalidad nacional e internacional. El Convenio fue adoptado para complementar otros convenios relativos a la protección de los trabajadores contra remuneraciones indebidamente bajas. Se aplica una política de incremento paulatino y sistemático del salario mínimo y el reclamo de los empresarios parece dirigirse contra la justicia social. El Preámbulo del Convenio reafirma el rol de los Estados de proteger a los grupos asalariados, los cuales se encuentran en situación desventajosa con relación a los empleadores.

El rol del Estado de proteger a los trabajadores es un mandato constitucional, que no se abandona por una inadecuada interpretación del Convenio. El objetivo central del Convenio se encuentra determinado en su artículo 1 que requiere el establecimiento de un sistema de salarios mínimos aplicable a todos los grupos de asalariados. El aspecto esencial del Convenio es la fijación del salario mínimo y no precisamente el diálogo social, que es parte de la herramienta para lograr ese objetivo. Existe un Convenio específico sobre el diálogo social que no es objeto de este examen y que no ha sido ratificado por el Gobierno. El artículo 4, párrafo 2, del Convenio se refiere a la consulta exhaustiva y a los mecanismos de establecimiento, aplicación y modificación del salario mínimo, es decir, al diseño normativo de las pautas que rigen el proceso de determinación del salario mínimo y no a su determinación anual. Desde 2006, la política salarial del Gobierno se dirige a reducir las enormes brechas económicas y a favorecer a los sectores tradicionalmente excluidos, es decir, a los que menos ganan, incrementando los salarios por encima de la tasa de inflación, preservando la sostenibilidad de la inversión pública y privada. Bajo esta premisa se realizan los incrementos anuales de los salarios. En ese marco, el representante gubernamental destacó que la interpretación jurídica del Convenio debe ser más rigurosa, y no se debe perder de vista que su espíritu es la protección del trabajador asalariado, por causa de las asimetrías intrínsecas con el sector empleador. La fijación de salarios mínimos se desempeña en el siguiente marco institucional: 1) el artículo 49 de la Constitución dispone que la ley regulará las relaciones laborales, incluida la fijación de los salarios mínimos generales, sectoriales e incrementos salariales; 2) el artículo 52 de la Ley General del Trabajo establece que la fijación de la remuneración o salario se hará por el Gobierno central, y 3) el artículo 8 del decreto supremo núm. 28699 de 1.º de mayo de 2007 establece que los empleadores y trabajadores podrán acordar libremente las remuneraciones, y que las mismas tienen que estar por encima del salario mínimo nacional determinado por el Gobierno. El marco institucional, en consecuencia, está establecido y tiene su origen en la Constitución Política del Estado, norma que ha sido consultada con trabajadores y empleadores y con todo el pueblo, siendo el producto de una Asamblea Constituyente y de un referéndum aprobatorio.

Históricamente, en la relación entre las organizaciones de los empleadores y de los trabajadores, existieron factores favorables a los empresarios que anularon los mecanismos de la negociación colectiva por sectores económicos. Esta situación obligó a los trabajadores a recurrir al Estado para la atención de sus demandas, incluido con respecto al tema salarial. Desde 2006, el Gobierno desarrolla medidas que permiten incrementar las remuneraciones indebidamente bajas, en pleno cumplimiento con el espíritu del Convenio, respetando los mecanismos de diálogo y consultas con los sectores involucrados, en el marco de la Constitución y legislación vigente. El Gobierno cuadruplicó el salario mínimo que en 2005 era de 63 dólares de los Estados Unidos (uno de los más bajos de la región) y que actualmente alcanza a 295 dólares. Sin embargo, pese a haberse cuadruplicado, el salario mínimo sigue siendo inferior a las necesidades requeridas por el trabajador y su familia. Este incremento salarial se estableció tomando en cuenta los criterios estipulados en el artículo 3 del Convenio: a) las necesidades de los trabajadores y de sus familias, habida cuenta del nivel general de salarios en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales, y b) los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo. La política salarial establecida por el Gobierno es

proporcional al crecimiento económico y la producción nacional. Gracias al modelo económico social productivo y comunitario, también esto se cuadruplicó. El producto interno bruto (PIB) ha crecido de 9 568 millones de dólares en 2005 a más de 37 000 millones de dólares en 2017. Por tanto, no se trata de incrementos arbitrarios, sino incrementos fundamentados en la economía sólida y creciente. Asimismo, el incremento salarial se estableció considerando la posición de los trabajadores y de los empleadores, con quienes el Gobierno propicia diálogos y consultas recurrentes como demuestran las reiteradas mesas de trabajo establecidas al más alto nivel del Gobierno con los representantes de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB). El Banco Mundial reconoce que el país se encuentra entre los primeros de la región en la reducción de la desigualdad salarial. De acuerdo con el índice de Gini Laboral, la brecha salarial en los últimos diez años mejoró del 0,53 al 0,44 por ciento. Fruto del modelo económico, se logró reducir la pobreza extrema del 38,2 al 17,9 por ciento en el período 2005-2017. Más de 3 millones de personas salieron de la pobreza y la mayoría de la población (58 por ciento) tiene ingresos medios que le permiten vivir bien. La política salarial genera mayor demanda interna, que es muy beneficiosa también para el sector privado cuyas utilidades se han multiplicado cuatro veces, creciendo de 8 663 millones de bolivianos en 2006 a 27 766 millones de bolivianos en 2017. El modelo económico se basa en los siguientes pilares: nacionalización de los recursos naturales e industrialización, fortalecimiento de la demanda interna, redistribución de la riqueza y enérgica inversión estatal. Estos pilares garantizan los resultados siguientes: estabilidad económica, generación de empleo y reducción de la tasa de desempleo, constante crecimiento de la economía, los cuales contribuyen a disminuir la pobreza y los niveles de desigualdad. Como demuestran las cifras, los empresarios privados se benefician en gran medida de la estabilidad económica, política y social, y de la seguridad jurídica que brinda el Gobierno desde 2006, para realizar inversiones y emprender iniciativas nuevas con la seguridad de resultados óptimos. Los empresarios deben otorgar seguridad y estabilidad social a los trabajadores y trabajadoras que de ellos dependen, a pesar de que existen quienes provocan quiebras de empresas premeditadamente y las abandonan. El representante gubernamental lamentó las infundadas acusaciones de los empleadores con argumentos procedimentales para limitar el incremento justo y equitativo del salario mínimo de conformidad con lo establecido en el Convenio, así como la decisión de incluir este caso para discusión en la Comisión. Al contrario, se debería alentar a los gobiernos a mejorar el nivel de vida de su población, en el marco del objetivo del Convenio y a la luz de los derechos humanos.

Los miembros empleadores agradecieron las informaciones suministradas por el Gobierno. El caso, si bien, es examinado por primera vez en la Comisión, no es ajeno a los comentarios de la Comisión de Expertos, quienes efectuaron observaciones al respecto en 2013, 2014, 2017 y 2018. Los expertos ya han solicitado al Gobierno la adopción de medidas urgentes para garantizar la consulta exhaustiva con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas y su participación directa en el procedimiento de fijación del salario mínimo. También habían notado con preocupación, que la CEPB y la Organización Internacional de Empleadores (OIE), alegan que desde 2006 se ha omitido sistemáticamente la inclusión de las organizaciones de empleadores en las consultas de fijación de salarios mínimos. Este año, la Comisión de Expertos recordó nuevamente que el Convenio requiere que se consulte exhaustivamente con los actores sociales para el establecimiento, aplicación y modificación de los mecanismos de fijación, y que la participación activa de las organizaciones de trabajadores y de empleadores es esencial

para que se tengan en cuenta del mejor modo posible todos los factores pertinentes en el contexto del país. Corresponde pues analizar si las recomendaciones de la Comisión de Expertos han sido consideradas. Al respecto, los miembros empleadores sostuvieron que el Gobierno está muy lejos de cumplir con el Convenio, tanto en cuanto al procedimiento de fijación, como en cuanto a los criterios que se han utilizado para la fijación de salarios. En cuanto al primer aspecto, el artículo 4 del Convenio obliga a consultar a los actores sociales, de conformidad con las normas más elementales de la OIT, en la cual el diálogo tripartito es un pilar fundamental. Las características de este diálogo son la buena fe de los interlocutores y el afán de alcanzar consensos. Cuando tal consenso no se logra, quien tiene a su cargo tomar una decisión debe incorporar en la misma las sensibilidades de los que han participado en el diálogo. El Convenio califica la forma de la consulta como «exhaustiva». Por lo tanto, el Gobierno, debe hacer un esfuerzo adicional en la facilitación del diálogo y en la profundización del mismo. La expresión del Gobierno según la cual la CEPB «no pidió expresamente» participar en las decisiones relativas a la fijación de salarios mínimos desconoce la obligación que le impone como responsable de la consulta exhaustiva. Los empleadores han solicitado ser parte del diálogo sobre el salario mínimo, tal como reflejan los informes de la Comisión de Expertos. En recientes declaraciones a los medios locales, los altos funcionarios del Gobierno, como el Ministro de Economía y el Ministro de la Presidencia aseguraron que el sector empresarial no participará en la toma de decisiones sobre salarios mínimos y que desde 2006 es, en esencia, política del Gobierno, fijar el incremento salarial sólo con el sector de los trabajadores. El Gobierno confirma esta política ante la Comisión y pretende hacer una nueva lectura del Convenio, en la cual ya no tendría validez la consulta a los actores sociales sobre las modificaciones salariales. La Comisión no puede aceptar que un gobierno desprece el diálogo social y debe responder con la misma drástica cuando se trata de la falta de consulta de los empleadores.

En cuanto a la inobservancia de los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de salarios mínimos, los expertos recogen una declaración del Gobierno en donde afirma que para la fijación del salario mínimo se considera la inflación, la productividad, el producto interno bruto (PIB), el PIB per cápita, el índice de precios al consumidor, el crecimiento económico, las tasas de desempleo, las fluctuaciones del mercado y el costo de vida. Tal afirmación no es exacta. En la legislación boliviana, existen dos referentes salariales. Por un lado, existe el salario mínimo nacional que es universal para todos los trabajadores, sin diferenciación por grupos de asalariados, como sería deseable por razones económicas y jurídicas, y permitido por el Convenio. Por otro lado, el denominado «haber básico» que se aplica a todos los trabajadores y no puede ser inferior al salario mínimo nacional. Su fijación es consecuencia de la contratación individual o colectiva entre empleadores y trabajadores. Sin embargo, se emiten anualmente resoluciones ministeriales que obligan a las partes a negociar incrementos al «haber básico» dentro de un plazo límite, bajo pena de aplicación de multas y sanciones al empleador. Entre 2006 y 2018, el salario mínimo nacional subió un 312 por ciento y el «haber básico» un 149 por ciento, ambas cifras muy por encima de la inflación acumulada de ese período. El salario mínimo nacional es mayor que el PIB por trabajador, lo cual denota la baja productividad por trabajador. El orador se preguntó si el índice de productividad, la sostenibilidad de las empresas y la generación de más y mejores empleos, fueron elementos tomados en cuenta para la fijación del salario mínimo. La política salarial del Gobierno explica la precarización del empleo, el incremento en las tasas de desempleo, y el avance en los indicadores de informalidad (cerca

del 61 por ciento de la población ocupada). También ha subido el porcentaje de trabajadores que perciben un salario menor al mínimo nacional, justamente por el avance de la informalidad. En el caso del sector público, se identifica la caída del empleo protegido y una subida del empleo temporal. Los miembros empleadores notaron empero que el Gobierno aplicaba los criterios del Convenio en el sector público, donde hace el papel de empleador. Las empresas públicas para aplicar aumentos salariales deben hacer un análisis sobre la utilidad neta y disponibilidad financiera en cada empresa, debiendo demostrar sostenibilidad financiera y la necesaria existencia de utilidad operativa. Los miembros empleadores concluyeron que el Gobierno omitía deliberadamente la consulta a la organización de empleadores y la consideración de los criterios técnicos que deberían motivar la fijación de salarios mínimos.

Los miembros trabajadores señalaron que, en 2017, el salario mínimo nacional se había incrementado mediante el decreto supremo núm. 3161, de 1.º de mayo de 2017, teniendo en cuenta un pliego de recomendaciones presentado por la Central Obrera Boliviana (COB) y, de acuerdo con los informes obtenidos, los factores socioeconómicos tales como la inflación, la productividad, el PIB, el PIB per cápita, el índice de precios al consumidor, el crecimiento económico, las tasas de desempleo, las fluctuaciones de mercado y el costo de vida. Hoy el salario mínimo se sitúa en 2 060 bolivianos, un 335 por ciento más respecto de 2006. La fijación del salario mínimo es importante por diferentes motivos. En primer lugar, los salarios representan una fuente crucial de ingresos para los hogares, y en consecuencia tienen una enorme influencia en el nivel de vida de la población. En segundo lugar, representan una fuente de realización personal. En tercer lugar, cuando el Estado establece el salario mínimo está garantizando que el trabajador pueda cubrir las necesidades indispensables para su supervivencia. El Preámbulo de la Constitución de la OIT proclama la urgencia de mejorar las condiciones de trabajo, en particular, mediante la garantía de un salario vital adecuado. El salario mínimo permite a los trabajadores y a sus familias llevar una vida digna, teniendo en cuenta su nivel de desarrollo económico. Si bien es cierto que los factores económicos pueden condicionar los incrementos del salario mínimo, no puede olvidarse que el salario mínimo es esencial para evitar el impacto de las contingencias económicas sobre los trabajadores y los hogares de menores ingresos y mayor vulnerabilidad. La Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135) establece que «la fijación de salarios mínimos debería constituir un elemento de toda política establecida para eliminar la pobreza y para asegurar la satisfacción de las necesidades de todos los trabajadores». El salario mínimo tiene como objetivo fundamental proporcionar a los trabajadores la necesaria protección social respecto de los niveles mínimos permisibles de salarios.

Sin perjuicio de ello, y como mencionó la Comisión de Expertos en sus observaciones, el Convenio requiere que se consulte exhaustivamente con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas para el establecimiento, aplicación y modificación de los mecanismos a través de los cuales se fijan y ajustan en el tiempo los salarios mínimo (artículo 4, 2)). Además, la participación activa de estas organizaciones es esencial para que se tengan en cuenta, del mejor modo posible, todos los factores pertinentes en el contexto del país. Por ello, la Comisión de Expertos instó firmemente al Gobierno a tomar sin demora medidas, en consulta con los interlocutores sociales, para garantizar su participación plena y efectiva en la fijación y el ajuste del salario mínimo. El salario mínimo es una de las instituciones más importantes, y permite para su fijación, la intervención del

Gobierno junto con trabajadores y empleadores. Es un estándar de orden público que intenta que el salario cubra las necesidades mínimas: alimentación, vivienda, educación, seguridad social, recreación y vacaciones. Debe ser también el punto de partida de los salarios básicos en los convenios colectivos de trabajo. La fijación de salarios mínimos contribuye además a establecer una serie de reglas de juego iguales para todos. Los miembros trabajadores valoraron que la intención del Gobierno al fijar el salario mínimo fuese implantar políticas salariales sostenibles de cara al cumplimiento de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Las cuestiones del incremento salarial y de la desigualdad salarial ocupan un lugar preminente en la Agenda. La mejora de los salarios y las oportunidades de trabajo decente son esenciales para la erradicación de la pobreza y la reducción de las brechas de desigualdad existentes en el país. Los miembros trabajadores avalan la importancia del diálogo social y la consulta con los interlocutores sociales previa a la fijación del salario mínimo. El diálogo social debe ser institucionalizado, es decir, contar con estructuras tripartitas permanentes para el debate sobre políticas públicas, y con una agenda programática para dar respuesta a los problemas que afectan a la sociedad. Sin embargo, al fin de institucionalizar el diálogo social institucionalizado, se necesita buena fe, aportes y responsabilidades. En definitiva, la institucionalización del diálogo social debe servir para: 1) generar un desarrollo sostenible e inclusivo para mejorar la calidad de vida y las condiciones sociales; 2) dotar de mayor participación a los trabajadores en la distribución de la riqueza, a fin de eliminar las desigualdades actuales; 3) promover el trabajo decente y niveles de salarios que permitan una vida digna, el respeto de la libertad sindical y el fortalecimiento de la negociación colectiva, y 4) reducir la brecha entre la extrema pobreza y la riqueza concentrada, permitiendo la inclusión social. Sin salarios suficientes y una protección laboral adecuada no habrá una sociedad inclusiva y se pone en peligro la paz social.

El miembro empleador del Estado Plurinacional de Bolivia subrayó que en los últimos años el sector empleador boliviano había venido presentando reclamos ante la OIT, por el incumplimiento sistemático del Convenio por parte del Gobierno desde 2006, en lo que respecta a la obligación de consulta exhaustiva a las organizaciones de empleadores. El orador indicó que la política del Gobierno en materia de salario había originado consecuencias económicas negativas en varias empresas que no gozan de un mecanismo efectivo de control de legalidad ni de la seguridad jurídica para poner límite a la conducta del Gobierno. El tratamiento del caso ante la Comisión abre la expectativa de que en un foro internacional, pueda llamarse a la reflexión al Gobierno para que incluya a todos los actores en la fijación del salario mínimo. El Convenio fija en sus artículos 1 y 4 la necesidad de efectuar una consulta exhaustiva de las organizaciones representativas de trabajadores y también de empleadores para establecer un sistema de salarios mínimos y, en su caso, los grupos de asalariados a los que se deba aplicar el mismo. En su artículo 3, el Convenio fija además los elementos a tener en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos. En cuanto a la consulta exhaustiva, a pesar de los reclamos y observaciones que la CEPB ha venido efectuando de manera insistente en los últimos años, el Gobierno no ha llevado a cabo ningún cambio. Ha mantenido su política de hacer total abstracción de la participación y consulta con las organizaciones empresariales. El Gobierno se limitó a sostener reuniones exclusivamente con las organizaciones de los trabajadores bajo el liderazgo de la COB. En ningún momento el Gobierno contó con la opinión, menos aún con la aprobación, de la CEPB, la cual se tuvo que conformar con conocer las determinaciones asumidas en la prensa nacio-

nal, así como en los boletines legales periódicamente publicados. Además, los representantes del Gobierno, de manera reiterada, han venido manifestando públicamente su absoluta negativa a aceptar la participación del sector empresarial privado en ningún tipo de discusión sobre la fijación del salario. Entre otras declaraciones públicas de Ministros de Estado en los medios de comunicación social, el Ministro de la Presidencia indicó que la fijación de salarios se hace sólo con los trabajadores señalando al respecto que es parte de un Gobierno de trabajadores y no de la clase empresarial.

El orador también indicó que desde 2006, no sólo no se ha permitido la participación del gremio empresarial en la fijación del salario, sino que, además, se ha priorizado un esquema inequitativo de participación puesto que la COB ha sido la única instancia a la que se ha recurrido para validar las medidas salariales. Definir la fijación del salario mínimo y sus incrementos sólo con los representantes de los trabajadores, desvirtúa por completo el espíritu del diálogo social y el tripartismo promovidos por la OIT en materia de fijación de políticas laborales. El orador recordó que también deben de llevarse a cabo consultas en relación a los elementos a tener en cuenta para fijar el nivel de los salarios mínimos. Dicha consulta valida el diálogo social como mecanismo suficiente y legítimo, para la definición del sistema de fijación del salario mínimo. El Gobierno ha aplicado incrementos desproporcionados y alejados de la realidad económica. Desde 2006 hasta el presente año, el incremento del salario mínimo nacional ha alcanzado un porcentaje acumulado de 312 por ciento como resultado global de los incrementos efectuados en cada año. Estos incrementos exceden por mucho la tasa de inflación anual y desconocen la existencia de otros factores económicos como los requerimientos de desarrollo económico, los niveles de productividad, el fomento de mayores y mejores tasas de empleo decente, la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo, la preservación del empleo digno, y la sostenibilidad de las empresas. Por otro lado, el Gobierno, al fijar los incrementos salariales no considera el avance de la informalidad en el mercado laboral. El orador indicó también que se exige al sector empleador negociar convenios cuya presentación al Ministerio de Trabajo debe hacerse dentro de fechas límites, so pena de recibir multas o sanciones económicas. Algunas dirigencias sindicales aprovechan esta situación para exigir a los empleadores incrementos mayores a cambio de cumplir con la formalidad de la firma de acuerdos. Finalmente, el orador solicitó que la Comisión se pronuncie sobre el reclamo formulado e instó al Gobierno a que cumpla con todos los términos del Convenio a fin de salvaguardar y ampliar el mercado laboral decente en el país.

El miembro trabajador del Estado Plurinacional de Bolivia declaró que los trabajadores están comprometidos con el cumplimiento del Convenio desde su ratificación. Una de las razones que justifica los recientes incrementos salariales es que, a partir de la década de 1980, se generó una congelación de los salarios mínimos que en parte se atribuye a la adopción de medidas mediante las cuales se efectuó la privatización de diversas empresas estatales, por ejemplo, de algunas empresas mineras y cementeras. Dicha congelación de salarios mínimos culminó en 2005, lo que implica que los trabajadores sufrieron por muchos años. En relación a la aplicación del Convenio, el artículo 10 del Estatuto de la CEPB, indica que la CEPB «no podrá asumir representación legal por sus afiliados, para la negociación o solución de conflictos obrero-empresariales particulares e individuales y, en consecuencia, carece de personería jurídica para admitir citaciones o notificaciones, ni aceptar demandas o pliegos petitorios de sector laboral alguno, que involucren o se formulen a sus entidades componentes o a través de la Confederación».

Por otra parte, durante muchos años los trabajadores se habían visto privados de participar en el diálogo social al mismo nivel que el Gobierno y los empleadores. No ha sido sino hasta tiempos recientes que ha habido avances en cuanto a la participación de los trabajadores, ya que actualmente incluso participan en la fiscalización de empresas estatales en sectores estratégicos. Sin embargo, en lo que respecta a algunas empresas privadas, un número importante de trabajadores, más de 400, se ha visto afectado en sus actividades laborales puesto que tales trabajadores han sido obligados a tomar vacaciones colectivas o han sido despedidos con los argumentos de que las empresas se encontraban en déficit, que no podían cumplir con el pago del salario mínimo o acordar incrementos salariales. El orador sugirió que podría adoptarse una legislación para la creación de empresas sociales para que los trabajadores puedan asumir la gestión de algunas empresas que se hayan declarado en déficit. Existen actualmente, por ejemplo en el sector minero, empresas gestionadas por los propios trabajadores con autonomía técnica, económica y financiera. En tales empresas los incrementos salariales pueden o no efectuarse, ya que están sujetos a las utilidades de las mismas, es decir, si no hay utilidades no hay incrementos, y en relación a esto, los trabajadores consideran que la estabilidad laboral y la sostenibilidad de los centros de trabajo son primordiales.

El miembro gubernamental del Paraguay, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), agradeció al Gobierno por la información proporcionada. El Convenio fue adoptado tomando en cuenta la necesidad de complementar la protección de los trabajadores contra remuneraciones indebidamente bajas. El orador también agradeció los esfuerzos realizados por el Gobierno para tomar en cuenta las posiciones de ambos interlocutores sociales en la definición del salario mínimo. Tal como señala la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible es esencial para lograr la prosperidad, lo que sólo es posible si se comparte la riqueza y se combate la desigualdad de ingresos. Por ello, la estabilidad social de los trabajadores es una tarea esencial del Gobierno. Saludó también la información proporcionada relativa a los logros en materia de reducción de la desigualdad salarial alcanzados a través del incremento real del salario mínimo. El orador alentó al Gobierno a que continúe con sus esfuerzos para fortalecer los mecanismos de consulta con los interlocutores sociales.

El miembro empleador del Uruguay señaló que el Gobierno claramente y sistemáticamente no cumplía con el Convenio. El Gobierno establece salarios mínimos luego de negociaciones con el sector trabajador, sin consultar a las organizaciones de empleadores más representativas. Más allá de toda discrepancia sobre los aumentos y metodologías utilizados para establecer salarios mínimos, la OIT debe estar alerta en las situaciones en las cuales los actores sociales no pueden manifestar su opinión. Ésta es una situación grave en la cual la OIT puede desplegar todo su potencial de ayuda por medio de las oficinas regionales para llegar a un punto de equilibrio razonable en las relaciones laborales. Las políticas que no respetan principios fundamentales en materia de trabajo producen abusos que no se deben tolerar, independientemente del sector social que las impulse. La OIT dispone de todas las herramientas para colaborar con el Gobierno a fin de contribuir a fortalecer un sistema más armónico de relaciones laborales, en el cual el sector empleador pueda ser escuchado. Es necesario evitar violaciones de principios fundamentales en materia de trabajo.

El miembro trabajador del Uruguay recordó que el nacimiento de la OIT partió de la realidad de que en una institución como ésta se puede hacer el ejercicio de que todos

somos iguales. En este contexto, el salario mínimo garantiza que aquellos que son más débiles puedan tener un piso salarial debajo del cual no pueden ser remunerados. El orador ofreció en nombre del movimiento sindical de su país, cooperación y ayuda al Gobierno y al movimiento sindical boliviano.

El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela se adhirió a la declaración del GRULAC. El propósito del Gobierno es proteger a los trabajadores contra remuneraciones excesivamente bajas con el fin de eliminar la pobreza y que puedan hacer frente a sus necesidades y las de sus familias, y tomando en cuenta los factores económicos. De conformidad con el Convenio, la fijación de salarios mínimos debe realizarse en consulta con los interlocutores sociales, y aunque dichas consultas no sean vinculantes, contribuyen a la paz laboral y ayudan al Gobierno para que tome la decisión correspondiente, tal como lo establecen los comentarios de la Comisión de Expertos. El Gobierno, para la fijación del salario mínimo y sus incrementos, tiene en cuenta los factores socioeconómicos tales como la inflación, la productividad, el producto interno bruto (PIB), el crecimiento económico, las fluctuaciones del mercado y el costo de vida. El orador alentó al Gobierno a fortalecer sus mecanismos de consulta con los interlocutores sociales, lo que contribuiría a mantener la paz laboral con incrementos salariales que beneficien a los trabajadores y al mundo del trabajo.

El miembro trabajador de El Salvador indicó que las leyes de cualquier país del mundo exigen que los gobernantes cumplan con mantener políticas salariales acorde a las necesidades de la población y a factores de orden macroeconómico. Conlleva a entrar en la disyuntiva entre las demandas salariales de los trabajadores y sus familias y la visión de algunos empleadores que rechazan los aumentos al salario mínimo por la tesis que las empresas no tienen capacidad de soportar el alza. El término de salario mínimo significa lo mínimo para comer, lo mínimo para vestirse, lo mínimo para seguir padeciendo pobreza y marginación. El orador preguntó cómo se podía tener una sociedad decente si se condenaba al trabajador a simplemente conformarse con el mínimo que el sistema le da. Se deben organizar sindicatos para que los empleadores y gobiernos atiendan demandas de mejoras salariales ante el costo de vida. La decisión de aumento del salario mínimo por el Gobierno tuvo a la base los elementos técnicos que la economía refleja, su crecimiento económico, la propuesta del sector laboral y por ende la dinámica del diálogo social. Al observar la tabla de salarios mínimos en América Latina se deduce que varios países con economías menos pujantes que la boliviana, tienen mejores condiciones salariales, así por ejemplo Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica y Panamá, por lo tanto merece crédito y reconocimiento la actuación del Gobierno. La economía del Estado Plurinacional de Bolivia tendrá un dinamismo positivo en el consumo y demanda de productos y servicios. Sin embargo, todavía falta mucho por hacer en la demanda de salarios y trabajo decentes.

La representante gubernamental de Egipto agradeció al Gobierno la información comunicada sobre las medidas adoptadas para aplicar el Convenio. Elogió los esfuerzos del Gobierno para aumentar los salarios, eliminar las diferencias económicas, garantizar la sostenibilidad de las inversiones, impulsar las inversiones en el sector público e incrementar los recursos de manera justa. Alentó al Gobierno a que se comprometiera plenamente y a que lleve a cabo el diálogo con los interlocutores sociales.

La miembro gubernamental del Ecuador apoyó la declaración del GRULAC y agradeció la información proporcionada por el Gobierno. Lograr un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, requiere grandes

voluntades y el compromiso de los diferentes actores sociales y del Gobierno. Un diálogo social tripartito constructivo permite llegar a consensos basados en el respeto al ser humano. La oradora hizo notar los esfuerzos del Gobierno encaminado a lograr convergencia con los interlocutores sociales en la definición del salario mínimo. Asimismo, acogió con gran satisfacción los logros en materia de reducción de la desigualdad salarial alcanzados a través del incremento real del salario mínimo. Por último, alentó al Gobierno a continuar con sus esfuerzos para fortalecer sus mecanismos de consulta con los interlocutores sociales.

El representante gubernamental de la India agradeció al Gobierno su compromiso de cumplir con sus obligaciones internacionales y agradeció asimismo la información comunicada sobre las medidas positivas emprendidas para reducir las brechas salariales y los niveles de pobreza y elevar los niveles de vida. La participación de los interlocutores sociales pertinentes, especialmente la de aquellos que representan a los más vulnerables, contribuye a la consecución de los objetivos del Convenio.

La miembro gubernamental de Cuba suscribiendo la declaración del GRULAC, consideró que la Comisión de la Conferencia, al analizar este caso, debía tomar en cuenta la información proporcionada por el Gobierno sobre el cumplimiento del Convenio. El Gobierno ha incrementado el salario mínimo en los últimos años de manera proporcional al crecimiento económico y la producción del país. Esto lo ha realizado mediante un proceso que considera la posición de los interlocutores sociales y que atiende al marco institucional establecido por la ley. Asimismo, elogió al Gobierno, ya que se considera entre los primeros de la región en lograr la reducción de las desigualdades salariales y de otras desigualdades, favoreciendo así la consecución de la justicia social. El Gobierno no sólo cumple con los aspectos de procedimiento, sino también con los objetivos del Convenio de mejorar el nivel de vida de los trabajadores y de la población.

El miembro empleador de Honduras señaló que el Gobierno fijó incrementos en lo que respecta al salario mínimo, sin diálogo social y sin consulta con los empleadores. Al tiempo que no se obtuvo ninguna respuesta al pedido de la CEPB de participar en la consulta, los Ministros de Estado manifiestan que, por ser expresión de un gobierno de los trabajadores, sólo deben tratar con ellos. El sector empresarial desconoce si se consideran los criterios previstos en el artículo 3 del Convenio en las negociaciones del Gobierno con la COB, es decir los factores económicos de productividad para determinar el incremento del salario. El orador también destacó que además de imponerse al sector empresarial el incremento del salario mínimo, también se le obliga a suscribir en plazos límites convenios salariales con los sindicatos bajo amenazas de multas y sanciones. La exclusión de los empleadores en la fijación de salarios mínimos no cumple con las disposiciones del Convenio y vulnera los principios de diálogo social y tripartismo que son la piedra angular de la OIT. La Comisión debería instar al Gobierno a cumplir con el Convenio y a permitir la participación de los empleadores en la consulta.

El miembro gubernamental del Uruguay tomó nota con especial interés de las particularidades del cumplimiento del Convenio en la región, donde consideró que en muchos casos las organizaciones sindicales no cuentan con la formación, capacidades y promoción suficientes para el desarrollo pleno de los métodos de fijación de salarios mínimos. En este sentido, destacó las buenas prácticas recientes de su país en materia de diálogo social, tripartismo, consulta y negociación colectiva. El Gobierno del Uruguay se pone a disposición del Gobierno para construir un plan de cooperación con el objeto de fortalecer y desarrollar los mecanismos ya existentes en el país. El orador

alentó finalmente al Gobierno a seguir con sus esfuerzos para desarrollar el diálogo social y el tripartismo.

El miembro gubernamental de Argelia expresó su apoyo al Gobierno, que confirma su compromiso en la aplicación del Convenio, mediante la adopción de medidas dirigidas a: 1) valorar los salarios mínimos y reducir las desigualdades de los salarios para responder a las necesidades de los trabajadores y de sus familias; 2) fijar los salarios mínimos en consulta con los representantes de los empleadores y de los trabajadores, y 3) impulsar el diálogo y las consultas, así como el control del respeto de las tasas de los salarios mínimos fijadas. El Gobierno está comprometido en un proceso de reformas económicas y aborda algunas prioridades en materia de justicia social y de derechos fundamentales. Una fijación de salarios proporcional al crecimiento económico y a la producción está de conformidad con las disposiciones del Convenio. Las medidas adoptadas por el Gobierno tienen como objetivo la cohesión social, la reducción del desempleo y el crecimiento inclusivo. Invitó a la Comisión a que tome en consideración las respuestas detalladas del Gobierno.

Un observador representante de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) destacó que no se trata de un caso menor. El Gobierno manifiesta poco respeto al sector privado y a los creadores de empleo decente. No se trata únicamente de un incumplimiento de la obligación de consulta para la fijación de salarios mínimos, conforme al Convenio, ni de la obligación derivada de una disposición técnica de un convenio. Se trata de una falta grave de respeto a los principios fundamentales que inspiraron la creación de la OIT. Expresiones públicas de altos dirigentes denotan un desprecio inaceptable hacia las organizaciones empresariales. Esta preocupante actitud entra peligrosamente en la dinámica de acoso al sector empresarial y ataque a la libertad de empresa y al empleo decente. El orador pidió que estos elementos se tengan en cuenta en la redacción de las conclusiones sobre el caso.

El miembro gubernamental de Bangladesh agradeció al Gobierno la información comunicada y valoró los esfuerzos realizados para proteger y promover los derechos de los trabajadores, incluso a través del aumento de los salarios mínimos desde 2005. El Gobierno tiene en cuenta el contexto socio-económico y la posición de ambos interlocutores sociales. Considerando que se han cumplido el objetivo y los procedimientos establecidos por el Convenio, es aconsejable cerrar el caso.

El miembro gubernamental de Iraq recordó que el Convenio establece que tienen que fijarse salarios mínimos, en consulta con los interlocutores sociales. Si bien reconoce que esto puede tropezar con dificultades a la hora de su aplicación en la práctica, el orador indica que parece que en este caso, el Gobierno tuvo en cuenta las reservas de los empleadores.

El miembro empleador de México expresó su preocupación respecto a la declaración del Gobierno en la que reconoce la violación al Convenio, que ha ratificado y cuyo contenido lo obliga, y en la que manifiesta que no ha realizado, y que no tiene la intención de realizar en un futuro próximo, la consulta exhaustiva con las organizaciones más representativas. El Gobierno expresa como fundamento de su conducta que la ley lo autoriza a determinar unilateralmente el nivel de los salarios mínimos. Esto es alarmante pues no sólo se transgrede una obligación derivada del Convenio, sino que también se vulneran los principios elementales de la OIT, incluyendo el diálogo social, la consulta efectiva y exhaustiva, y que constituyen la base de las relaciones entre empleadores, trabajadores y gobiernos en el ámbito de las relaciones de trabajo. Por otro lado, es tranquilizante escuchar a los miembros trabajadores confirmar la importancia de la institucionalización de la consulta a la que el Convenio hace referencia. Asimismo, el diálogo social es esencial en las relaciones laborales,

dado que permite construir acuerdos y evitar la polarización de los sectores. Su importancia se reconoce en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, pues es uno de los cuatro objetivos estratégicos. A ningún Estado Miembro se le puede consentir que de manera consciente y deliberada, no realice las consultas a las que se encuentra obligado bajo la justificación de que actúa en beneficio de una de las partes de la relación laboral. En consecuencia, debe defenderse una cuestión de orden y de legalidad puesto que los principios no se pueden negociar.

El representante gubernamental reiteró que el Convenio en su esencia trata de generar condiciones de igualdad y de erradicar la pobreza y que el Gobierno toma en cuenta estos elementos fundamentales. El reclamo no tiene fundamento porque el Gobierno realiza consultas permanentes con todos los actores económicos para elaborar políticas económicas, incluso con respecto al salario, en las cuales los empresarios privados tienen espacios de diálogo al más alto nivel, a veces con la presencia del Presidente. La fijación del salario mínimo sirve como un mecanismo de redistribución de la riqueza obligando a los empresarios a compartir las utilidades. Por primera vez en la historia, sus ganancias se han multiplicado por cuatro veces. La política salarial ha permitido salir de la pobreza extrema a millones de bolivianos. El Gobierno seguirá manteniendo los mecanismos previstos por la ley para la fijación del salario mínimo. El orador consideró falsa e infundada la denuncia de una política de destrucción del sector privado porque existen mecanismos de consulta permanentes y del más alto nivel con los empresarios privados. Los empresarios han sido consultados constantemente sobre diferentes aspectos económicos nacionales. Además, hay convenios firmados con el Gobierno para preservar la estabilidad económica, incrementar la producción y mantener el empleo. En cuanto a la negociación salarial, se refirió a la información comunicada a la Comisión de Expertos. Tanto los empresarios privados como los trabajadores hacen pública sus propuestas con relación al salario mínimo. Por ejemplo, en 2017, la CEBP en reunión con los Ministros de Economía y Planificación planteó un congelamiento del salario mínimo y un incremento del haber básico del 3 por ciento. Por su parte, la COB planteó un incremento del 10 por ciento del haber básico y del 15 por ciento del salario mínimo nacional. Tomando en cuenta las posiciones de ambos interlocutores, así como parámetros técnicos y económicos, el Gobierno determinó un incremento del 3 por ciento del salario mínimo nacional y del 5,5 por ciento del haber básico. El orador objetó que el incremento salarial ponga en riesgo a la empresa privada. El Gobierno cuida la estabilidad económica y jurídica, como demuestra el incremento de empresas privadas, de aproximadamente 65 000 en 2005 a 295 000 en 2017, con un incremento del 4 por ciento entre 2016 y 2017. El número de asalariados ha crecido más de tres veces. En 2005 existían poco más de 500 000 asalariados ahora son más de 1 008 000. Esta situación se refleja también en el incremento de la seguridad social y el crecimiento del trabajo digno que es obviado por el sector empresarial. La Declaración de Filadelfia de la OIT establece el principio fundamental en base al cual la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos. De esto se desprende la obligación de promover la elevación del nivel de vida. Al tiempo que respeta y valora la contribución del sector privado a la economía, el Gobierno seguirá manteniendo con firmeza la decisión de reducir la pobreza y generar la igualdad económica, política y social para la mayoría de los bolivianos. Por ello, reiteró que la denuncia es infundada y con miras a cuestionar la política de justicia social y redistribución de la riqueza a la cual no se quiere renunciar.

Los miembros trabajadores, tras agradecer al Gobierno por las informaciones aportadas, señalaron una vez más que el diálogo social es la mejor herramienta para crecer con equidad. Permite a los gobiernos y a los actores sociales elaborar una estrategia común para promover el trabajo decente y por consiguiente, la inclusión y la justicia social. El diálogo social tiene una importancia decisiva en la formulación de políticas destinadas a dar respuesta a las necesidades nacionales. Tal y como ha mencionado la Comisión de Expertos en sus observaciones anteriores, el sistema de salarios mínimos previsto en el Convenio pretende actuar como medida de protección social para superar la pobreza, garantizando niveles de ingresos dignos, especialmente para los trabajadores no calificados y de baja remuneración. Tiene como finalidad proteger a los trabajadores contra el pago de remuneraciones indebidamente bajas. Como se ha dicho en el seno de esta Comisión, la existencia de una remuneración salarial mínima ayuda a garantizar que todos se beneficien de una justa distribución de los frutos del progreso y que se pague un salario mínimo vital a todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección. La Recomendación núm. 135, con especial referencia a los países en vías de desarrollo, destaca en su Preámbulo el interés que tiene la adopción de criterios que hagan de los sistemas de salarios mínimos un instrumento eficaz de protección social para la promoción de políticas de desarrollo económico y social. Los salarios mínimos deben también ser un elemento integrante de las políticas destinadas a superar la pobreza y reducir la desigualdad, incluyendo las brechas salariales existentes entre hombres y mujeres. En ese sentido, los miembros trabajadores valoraron que el Gobierno aplique políticas salariales destinadas a preservar el valor real de la remuneración de trabajadores y trabajadoras con ingresos más bajos, que aseguren una distribución justa, reduzcan las excesivas desigualdades de los salarios y de la renta, y refuercen el consumo como pilar fundamental de una economía sostenible. En la fijación del salario mínimo, cuestionada por los empleadores bolivianos, se han tenido en cuenta factores económicos de interés de ese sector, como son: la productividad, el PBI, el crecimiento económico y las fluctuaciones del mercado. Sin perjuicio de ello, corresponde al Gobierno cumplir con el Convenio y por ello le exhortan a dar cumplimiento debido e integral al Convenio, incorporando métodos cuantitativos objetivos para la determinación del salario mínimo que aseguren la participación activa de las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores. Esta exigencia de poner en práctica procedimientos que aseguren consultas efectivas a los representantes de los empleadores y los trabajadores, es consustancial a todo el sistema normativo de la OIT, cuya pieza central es el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), también ratificado por el Estado boliviano. Para concluir, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a garantizar la participación plena y efectiva de los interlocutores sociales en la fijación y el ajuste del salario mínimo.

Los miembros empleadores agradecieron las intervenciones de los miembros de la Comisión, y señalaron que debe destacarse la coincidencia entre las posiciones de los Grupos de los trabajadores, de los Empleadores y muchos de los gobiernos que intervinieron en la discusión, acerca de la importancia del diálogo social y la consulta a los actores sociales en materia de salarios mínimos. De igual forma, se entiende que, en la práctica de ese diálogo, debe prevalecer la buena fe de todas las partes. Mejorar los ingresos y el nivel de vida de los trabajadores es una preocupación común a trabajadores y empleadores, y es estratégico en el objetivo de erradicación de la pobreza. Dicho fin común, no puede ser alcanzado sin tomar en cuenta las necesidades de unos y las posibilidades de otros, y por supuesto,

las circunstancias económicas del país. Dejar de lado ambas visiones, constituye una pérdida neta para la sociedad en su conjunto, mientras que dejar de lado únicamente a una de las partes, constituye una grave discriminación y un sesgo inaceptable. Las intenciones de mejorar los ingresos de los trabajadores sirven de poco, si el resultado es el crecimiento del sector informal, puesto que se habría logrado mejorar el ingreso de menos personas y arrojar a la informalidad a muchos más, quienes perderían sus ingresos y garantías sociolaborales. Por otro lado, en respuesta a la declaración formulada por el miembro trabajador del Estado Plurinacional de Bolivia relativa a la prohibición estatutaria de la CEPB, los miembros empleadores aclararon que la misma se refiere a la intervención en conflictos individuales de naturaleza laboral de sus agremiados. Asimismo, los miembros empleadores destacaron que el caso en discusión igualmente preocupa a trabajadores y gobiernos que apuestan por la implementación de métodos democráticos para regir el destino de sus naciones. Pone en cuestionamiento el diálogo social, que es uno de los principios fundamentales de la OIT. Actualmente, los empleadores bolivianos son silenciados por parte del Gobierno, el cual ha manifestado que no observaría el Convenio que ha ratificado. En el futuro, podrían ser silenciados los trabajadores o empleadores de cualquier otro país. La Comisión no debería dejar pasar inadvertida una situación de la presente naturaleza, ya que esto minaría la credibilidad de los mecanismos de control de normas de la OIT. Reiteraron su preocupación respecto a la declaración del Gobierno, puesto que es indudable que su conducta no variaría y es violatoria del Convenio. Es indispensable que el Gobierno con legítima voluntad de convocar y consultar exhaustivamente a los actores sociales revise los procedimientos de fijación de salarios. Por las razones expresadas, los miembros empleadores pidieron que en las conclusiones del caso se destaque la gravedad de la situación. Pidieron a la Comisión que solicite urgentemente al Gobierno que: 1) realice consultas exhaustivas a los interlocutores sociales en cuando a la fijación de salarios y que informe de tales acciones a la Comisión de Expertos antes de su reunión de 2018, y 2) acepte una misión de contactos directos y asistencia técnica de la OIT. Finalmente, haciendo hincapié en la gravedad del caso, los miembros empleadores solicitaron que las conclusiones se incluyan en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Conclusiones

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

La Comisión tomó nota con preocupación de la situación de diálogo social disfuncional y de incumplimiento de las disposiciones del Convenio.

La Comisión recordó la importancia de que se consulte exhaustivamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores representativas interesadas, así como los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos establecidos en el artículo 3 del Convenio.

Tomando en consideración las informaciones presentadas por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión instó al Gobierno a que proceda sin demora a:

- llevar a cabo consultas exhaustivas de buena fe con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas sobre la fijación de salarios mínimos;
- tener en cuenta, al determinar el nivel de salario mínimo, las necesidades de los trabajadores y de sus familias, así como los factores económicos en los términos que establece el artículo 3 del Convenio;
- recurrir a la asistencia técnica de la OIT para garantizar sin demora el cumplimiento del Convenio en la legislación y en la práctica, y

- aceptar una misión de contactos directos de la OIT.

La Comisión recomendó al Gobierno que, antes del 1.º de septiembre de 2018, envíe a la Comisión de Expertos una memoria detallada sobre los progresos realizados en la aplicación de estas recomendaciones.

Un representante gubernamental agradeció a la Comisión por sus trabajos. Tomó nota de las conclusiones con preocupación considerando que éstas son incommensurables y no reflejan la discusión. No se explican en las conclusiones cuáles son las disposiciones del Convenio que no se cumplen. Se afirma que el diálogo social es disfuncional sin concretar lo que no funciona. En relación con el artículo 3 del Convenio, el orador reiteró que se cumplía con este artículo a través del mecanismo institucional de fijación de salarios derivado, no sólo de la ley y de acuerdos, sino también de la propia Constitución Política del Estado, norma que es el producto de una Asamblea Constituyente y de un referendo aprobatorio. Esta información proporcionada por el Gobierno tampoco ha sido tomada en consideración. La Comisión debe adoptar conclusiones técnicas y tomar en cuenta los argumentos presentados por el Gobierno. Es de lamentar que se haya instrumentalizado un convenio que pretende proteger los derechos de los trabajadores. Una prueba de esta instrumentalización se muestra en el hecho de que las conclusiones no se refieren a las cifras presentadas por el Gobierno. El orador indicó que el Gobierno va a proceder al análisis de las conclusiones y examinar cómo implementarlas.

Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (ratificación: 1997)

Un representante gubernamental, Ministro de Trabajo, Empleo y Previsión Social, indicó que el Estado Plurinacional de Bolivia comparece ante la Comisión, porque en 2014 se adoptó un nuevo Código del Niño, Niña y Adolescente con una visión mucho más protectora e integral para los niños y adolescentes. En razón de un pedido expreso de sectores de la sociedad, se reconoció excepcionalmente el trabajo independiente de niños con miras a protegerlos de una mejor manera, y sincerando una realidad que globalmente se encubre. Mediante el artículo 129 del Código del Niño, Niña y Adolescente, se fija como edad mínima para trabajar, los 14 años de edad. Excepcionalmente, las Defensorías de la Niñez y Adolescencia, podrán autorizar la actividad laboral por cuenta propia realizada por niñas, niños o adolescentes de 10 a 14 años, y la actividad laboral por cuenta ajena de adolescentes de 12 a 14 años, siempre que ésta no menoscabe su derecho a la educación, no sea peligrosa, insalubre, atente contra su dignidad y desarrollo integral, o se encuentre expresamente prohibida por la ley. Esta norma fue objeto de observaciones por la Comisión de Expertos en 2015 y 2017. Esto conllevó a la discusión ante la Comisión. En el marco de la independencia de poderes, el 21 de julio de 2017, el Tribunal Constitucional Plurinacional adoptó la sentencia núm. 0025/2017, que declaró la inconstitucionalidad del artículo 129.II del Código del Niño, Niña y Adolescente, y otros artículos conexos (artículos 130.III; 131.I, III y IV; 133.III y IV; y, 138.I del mismo). Por lo tanto, queda sin efecto la referencia a la edad excepcional de 10 años para trabajar. La sentencia mencionada es vinculante, es de cumplimiento obligatorio y tiene efecto derogatorio (conforme al artículo 203 de la Constitución Política del Estado y al artículo 78.4 del Código Procesal Constitucional). En base a estos elementos, se considera que no existe duda alguna de que las disposiciones a las que se refiere la Comisión de Expertos han sido expresamente derogadas. Está vigente la edad mínima para trabajar de 14 años, conforme el artículo 129.I del Código del Niño, Niña y Adolescente, sin excepciones, salvo aquellas previstas en el

Convenio. Cabe señalar que, en la sentencia, el Tribunal Constitucional se refiere expresamente al Convenio como elemento de juicio de constitucionalidad, considerando que el Estado Plurinacional de Bolivia es respetuoso de sus compromisos internacionales. A fin de erradicar el trabajo infantil en el país de manera efectiva, además de este marco normativo, se han venido implementando acciones institucionales desarrolladas por los directores e inspectores de trabajo en base a tres estrategias: i) estrategia de prevención, mediante el desarrollo de capacidades en la aplicación de los derechos fundamentales orientada a niños y adolescentes de unidades educativas, padres de familia, maestros, trabajadores y empleadores; ii) estrategia de fiscalización, en el marco de la cual se realizan inspecciones laborales e inspecciones integrales de oficio o a instancia de parte, donde se encuentran niñas, niños y adolescentes trabajadores; iii) estrategia de acción directa en la protección de la integridad de las niñas, niños y adolescentes en situación de trabajo, en el marco de la cual se realizan audiencias para restituir sus derechos fundamentales y laborales. Además, el trabajo adolescente está regulado por la resolución ministerial núm. 442/04, la cual regula los derechos y obligaciones de los adolescentes trabajadores (entre los 14 y 18 años) y establece las garantías laborales y de protección a su salud, seguridad industrial, derechos sobre alimentación, recreación y capacitación, e impone sanciones a las infracciones que se cometan en relación al incumplimiento de las normas protectoras de los trabajadores adolescentes.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS), a través de la Unidad de Derechos Fundamentales, ha empezado a implementar un sistema de oficinas móviles temporales en zonas alejadas donde no existen oficinas permanentes del MTEPS, con el objetivo principal de lograr la restitución de los derechos de los trabajadores. Se reciben denuncias, se realizan inspecciones, se instalan audiencias, se proporciona información y se realizan acciones de capacitación en la aplicación de los derechos fundamentales de trabajo a adolescentes, jóvenes, padres de familia y población en general. Durante las gestiones de 2016 y 2017, se establecieron 26 oficinas móviles temporales en municipios rurales del Oriente y del Chaco Boliviano. Asimismo, en el marco de la Agenda Patriótica 2025, el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) y el Sistema de Planificación Integral del Estado, el Gobierno ha establecido los lineamientos generales para el desarrollo integral del país en el horizonte del «vivir bien». Una de las metas del PDES es la eliminación de los determinantes del trabajo de niños, niñas y adolescentes y la explotación laboral. Para reducir el trabajo infantil en 2025, el Gobierno se ha propuesto avanzar en ocho metas por lo menos (erradicación de la extrema pobreza, socialización y universalización de los servicios, salud, educación y deporte, soberanía productiva con diversificación, soberanía alimentaria). El trabajo infantil es consecuencia de las políticas económicas y sociales que prevalecieron en el país hasta 2005, fruto de un legado colonial discriminatorio, de violentas dictaduras, y de políticas neoliberales en las cuales prevaleció la defensa de los intereses de las oligarquías por encima de los intereses del pueblo. Esos modelos tuvieron como resultado altos niveles de desigualdad y pobreza extrema, la cual afectaba hasta 2005 a casi el 40 por ciento de la población, y a más del 60 por ciento de la población en las zonas rurales. Hasta 2004, los niveles de acceso a la educación, la vivienda, a servicios básicos y a empleos dignos eran muy bajos. Desde 2005, el Gobierno, bajo el liderazgo del Presidente Evo Morales Ayma, ha llevado a cabo un modelo de desarrollo inclusivo con el objeto de eliminar las desigualdades históricas y erradicar la pobreza, con miras a eliminar de raíz las causas fundamentales del trabajo infantil. Con ese objetivo, se

ha promovido un modelo de desarrollo integral, social, comunitario y productivo en el cual conviven y se complementan los roles de lo público, lo privado, lo comunitario y lo social para reducir la pobreza y promover el bienestar o el «vivir bien». Gracias a este modelo, el trabajo infantil ha disminuido a más del 50 por ciento desde el 2008 a 2016, de acuerdo a la encuesta de niñas, niños y adolescentes del Instituto Nacional de Estadística. Asimismo, se han incrementado exponencialmente el número de inspecciones laborales, y se han llevado adelante políticas tales como las oficinas móviles para prevenir el trabajo infantil y restituir los derechos, en coordinación con los órganos judiciales correspondientes. Asimismo, desde 2005, este modelo económico inclusivo que pone a la economía al servicio del desarrollo social ha logrado: 1) reducir la pobreza extrema del 38,2 por ciento en 2005 al 17,9 por ciento en 2017; 2) reducir la desigualdad de manera exponencial (en 2005 el ingreso del segmento más rico de la población era 128 veces más alto que el ingreso del segmento más pobre); 3) reducir el índice Gini desde 0,60 en 2005 hasta 0,48 en 2014; 4) asegurar que la tasa de desempleo (4,48 por ciento) sea una de las más bajas de la región; 5) incrementar el salario mínimo en más del 300 por ciento entre 2005 y 2018. El nivel salarial y las políticas de inversión productiva que han generado una mayor demanda interna, han sido también muy beneficiosas para el sector privado cuyas utilidades se han multiplicado por cuatro desde 2005. Todos estos avances se han reflejado en una mejora de las condiciones económicas y de vida de los padres de familia y de los niños; 6) construir más de 4 000 unidades educativas. El Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra entre los países con niveles más altos de asistencia escolar primaria en la región. Se están implementado diversos programas a niveles nacional y local, tales como el bono «Juancito Pinto» y el «Bono Madre-Niño-Niña Juana Azurduy Padilla» que están a cargo del Gobierno central, y otros programas sociales implementados por iniciativas locales, tales como programas de desayuno escolar y programas locales de incentivos monetarios y/o en especies desarrollados a varias instancias y niveles estatales para atender necesidades laborales, educativas, de salud, ambientales, en el marco del Sistema Plurinacional de Protección Integral de la Niña, Niño y Adolescente (SIPPROINA). Gracias a todas estas inversiones públicas, desde el año 2005, se ha logrado reducir la tasa de abandono escolar en la educación primaria del 4,5 por ciento al 2 por ciento, al tiempo que se logró que más de 41 000 niños y niñas no abandonasen la escuela y que se incrementase en más de 40 000 la cantidad de jóvenes que han concluido el bachillerato, consiguiendo además un balance de género. Asimismo, se ha mejorado substancialmente la calidad de la educación. Se ha incrementado en más del 15 por ciento el número de maestros fijos (profesionalizando a más de 15 000 maestros interinos) y se ha implementado un modelo de educación inclusivo que ha sido reconocido y valorado por diferentes entidades internacionales. Además, la población goza de un mejor acceso a la salud. Se han constituido más de 1 000 establecimientos de salud, que eran solamente 2 800 en 2005, y estas infraestructuras han sido complementadas con equipamiento profesional nuevo. Todos estos avances han influido muy positivamente en la salud infantil. Entre 2008 y 2016, se ha reducido la desnutrición crónica de niños y niñas menores de 5 años en casi un 50 por ciento, lo cual ha sido reconocido como una reducción acelerada por la Organización Mundial de la Salud. Igualmente, en los últimos ocho años la mortalidad de niños y niñas menores de un año se ha reducido a menos de la mitad, gracias a la mejora de la atención prenatal y de parto. Todos estos logros son resultado de una inversión pública y social que aumentó nueve veces respecto al 2005, colocando a Bolivia como el país con la más alta inversión pública de la

región, que alcanza el 12 por ciento de su PIB. Finalmente, el orador destacó que, como resultado de este modelo económico inclusivo, entre 2005 y 2017 la clase media aumentó en más de 3 000 000 de personas y el 58 por ciento de la población tiene ingresos medios que le permiten «vivir bien».

Los miembros trabajadores recordaron que es la segunda vez en pocos años que la Comisión discute este caso. En ambas ocasiones, el caso ha sido señalado con una doble nota a pie de página por la Comisión de Expertos, la cual ha expresado reiteradamente su preocupación por la situación del trabajo infantil en el país. En sus conclusiones de 2015, la Comisión pidió al Gobierno que llevara a cabo una reforma legislativa en consulta con los interlocutores sociales, a fin de elevar la edad mínima de admisión al empleo, y que asignara a la inspección del trabajo más recursos humanos y técnicos. La Comisión invitó al Gobierno a que recurriera a la asistencia técnica de la OIT. Los miembros trabajadores tomaron nota de que, entre tanto, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional el artículo 129 del Código Niña, Niño y Adolescente, que autoriza excepcionalmente el trabajo por cuenta propia a partir de los 10 años de edad, y el trabajo en el marco de una relación de trabajo a partir de los 12 años de edad. El Pleno del Tribunal Constitucional ha decidido declarar la inconstitucionalidad de esta disposición, ya que es «incompatible y contradictoria» con la Constitución Política del Estado, la Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio núm. 138. Felicitaron al Tribunal Constitucional por esta decisión basada en las obligaciones legales internacionales del Estado Plurinacional de Bolivia. Hoy por hoy, el Gobierno debería adoptar medidas para poner inmediatamente su legislación de conformidad con el Convenio. Si bien el Convenio permite a los Estados ratificantes cuya economía y medios de educación están suficientemente desarrollados invocar la flexibilidad integrada en el párrafo 4 del artículo 2 del Convenio para especificar una edad mínima de 14 años, el instrumento no permite de ninguna manera a los Estados ratificantes superar este umbral. De hecho, se espera que los Estados ratificantes eleven progresivamente la edad mínima general a 16 años y erradiquen el trabajo infantil. El Convenio prevé que la edad mínima especificada no puede ser inferior a la edad de finalización de la escolaridad obligatoria. Debería exigirse y garantizarse efectivamente la asistencia a tiempo completo a la escuela o la participación en programas de formación u orientación profesional aprobados hasta alcanzar una edad al menos igual que la especificada para la admisión al empleo. Privar a los niños de oportunidades de educación y formación les condena a permanecer sin calificación alguna, por lo que perpetúa la pobreza de una sociedad. En los últimos años, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia ha hecho obligatoria la escolaridad hasta el final de la educación secundaria, lo cual es encomiable. Esto requiere en general que un niño esté escolarizado durante 12 años y, por lo tanto, que la edad de finalización de la escolaridad obligatoria sea de al menos 16 años. Permitir a los niños trabajar a partir de los 10 años de edad afecta inevitablemente su escolaridad obligatoria. Por lo tanto, el Código Niña, Niño y Adolescente es incoherente con la legislación nacional sobre la educación y viola claramente el Convenio. Los miembros trabajadores expresaron su preocupación por el número elevado de niños ocupados en la economía informal. Si bien reconocieron los resultados de las medidas adoptadas por el Gobierno para reducir el alcance de la economía informal, señalaron que sigue habiendo demasiados niños empleados sin protección en la economía informal. En los peores casos, están ocupados en mendicidad forzosa, servidumbre por deudas y servicios domésticos, y son víctimas de explotación sexual comercial.

La capacidad del Estado Plurinacional de Bolivia para establecer una inspección del trabajo efectiva sigue siendo deficiente pese al elevado número de niños ocupados en trabajo peligroso. Según la memoria del Gobierno, apenas hay 90 inspectores del trabajo en todo el país. En su memoria relativa al Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), el Gobierno indicó que sólo existen seis inspectores del trabajo especializados en la eliminación del trabajo infantil. No hay indicación alguna de que este número haya aumentado. En vista del elevado número de niños ocupados en trabajo infantil, y de la escala de la economía informal, el número de inspectores sigue siendo inadecuado. Una inspección del trabajo deficiente no sólo reduce la posibilidad de detección de las violaciones relacionadas con el trabajo infantil, sino que también obstaculiza la imposición de sanciones apropiadas a los autores. Los miembros trabajadores tomaron nota de las medidas positivas adoptadas por el Gobierno a fin de erradicar el trabajo infantil, como el Subcomité Interinstitucional para la Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil, que tiene por objeto movilizar esfuerzos y crear sinergias para prevenir el trabajo infantil y prestar asistencia a las víctimas. Asimismo, el PDES del Gobierno pretende erradicar las causas del trabajo infantil aumentando el gasto público en la protección de la infancia. En este ámbito, se han realizado progresos, ya que el gasto público aumentó del 3,5 por ciento en 2005 al 7,8 por ciento en 2015. Estas iniciativas de política son encomiables, pero siguen sin ser suficientes para cumplir el Convenio. El sistema introducido por el Código Niña, Niño y Adolescente debe reformarse sin demora. El Gobierno también debería poner en práctica inmediatamente la decisión del Tribunal emprendiendo una reforma legislativa en consulta con los interlocutores sociales. Los miembros trabajadores expresaron la esperanza de que la discusión en el seno de esta Comisión sirva para hacer comprender al Gobierno la urgencia de estas cuestiones, de tal manera que se logren más progresos.

Los miembros empleadores agradecieron la información proporcionada y recordaron que la discusión se refiere a un convenio fundamental y, por lo tanto, cualquier inadecuación al contenido del mismo debe ser solucionada en la mayor brevedad. Indicaron que compartían el hecho de que la Comisión de Expertos hubiese establecido el presente caso como un caso de doble pie de página. En virtud del artículo 1 del Convenio, los Estados se comprometen a seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva del trabajo de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores. La OIT define el trabajo infantil como todo aquel trabajo que prive a los niños de su niñez, su potencial y su dignidad y que es perjudicial para su desarrollo físico y psicológico. Por lo tanto, se alude a un trabajo que es peligroso para el bienestar físico y mental o moral del niño y que interfiere con su escolarización. Según la Encuesta Nacional sobre Trabajo Infantil del Instituto Nacional de Estadística de 2012, 491 000 niños trabajan por debajo de la edad mínima en el país, de los cuales 437 000 realizan trabajos peligrosos. Asimismo, 309 000 adolescentes de 14 a 17 años realizan trabajos peligrosos. Estos datos, muestran la magnitud que alcanza el trabajo infantil en el país. Por otro lado, los miembros empleadores mencionaron la observación de la Comisión de Expertos en relación con: i) la reducción de la edad mínima de admisión al empleo con base en el artículo 129 del nuevo Código Niña, Niño y Adolescente, de los 14 años a los 10 años para actividades laborales por cuenta ajena y a los 12 años para quienes tengan una relación laboral por cuenta ajena; ii) el hecho de que la economía informal supera el 70 por ciento, siendo éste el ámbito que

resulta más favorable al trabajo infantil, ya que se encuentra fuera del alcance de una inspección general y ordinaria, y iii) la distinción que realiza el nuevo Código Niña, Niño y Adolescente entre fijar la edad mínima a los 10 años para los niños que realizan una actividad laboral por cuenta propia, y fijarla a los 12 años para los que la realizan por cuenta ajena. Ante ello, la Comisión de Expertos solicitó al Gobierno que adoptara una serie de medidas tales como la elaboración, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de una nueva ley con miras a adecuar la legislación nacional a las disposiciones del Convenio, así como la formación y el aumento de recursos humanos y materiales de la inspección del trabajo.

Asimismo, el Tribunal Constitucional en su sentencia de 2017 declaró la inconstitucionalidad de, entre otros, los artículos 129, 131, 133 y 138 del Código Niña, Niño y Adolescente por ser contrarios a lo dispuesto en el Convenio. Los tratados internacionales integran el bloque de constitucionalidad, por lo que, en tanto las señaladas disposiciones del Código Niña, Niño y Adolescente en tanto se apartan de lo dispuesto en el Convenio, son contrarias a la Constitución del país. La citada sentencia del Tribunal Constitucional exhorta al Gobierno a crear políticas públicas con miras a erradicar el trabajo infantil, las cuales deben diseñarse e implementarse en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores conforme a lo establecido en el Convenio. Los miembros empleadores concluyeron que, si bien la citada sentencia del Tribunal Constitucional deroga las disposiciones que contravienen el Convenio, ésta deja un vacío jurídico, de forma que se desconoce qué norma resulta aplicable. Por consiguiente, persiste la necesidad de que el Gobierno modifique la legislación de forma explícita para adecuar la misma al Convenio. En este sentido, solicitaron que dicha modificación se realizara en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas de conformidad con lo dispuesto en el Convenio.

El miembro trabajador del Estado Plurinacional de Bolivia destacó el elevado índice de explotación existente en el pasado como consecuencia de la aplicación del decreto supremo núm. 21060, de 29 de agosto de 1985, por el que se privatizaron las empresas estratégicas públicas. Señaló que en virtud del citado decreto, numerosas fábricas y empresas mineras cerraron y una gran cantidad de trabajadores fueron despedidos. En la actualidad, el trabajo infantil se da fundamentalmente en el sector privado (sector minero de Potosí, y sectores de la zafra y la ganadería en el Oriente Boliviano), mientras que ha sido reducido en el sector público. Asimismo, al tiempo que subrayó la importancia de trabajar de manera coordinada con el Gobierno con miras a erradicar el trabajo infantil, informó de la suscripción en 2016 de un acuerdo entre los trabajadores y el Gobierno en virtud del cual la adopción de todo proyecto legislativo debe ser consensuado con la Central Obrera Boliviana (COB). Es fundamental que se respete dicho acuerdo. Por último, felicitó al Estado Plurinacional de Bolivia, y en particular al Tribunal Constitucional, por la adopción de la sentencia por la que se deroga y deja sin efecto, entre otros, los artículos 129 y 138.I del Código Niña, Niño y Adolescente.

El miembro empleador del Estado Plurinacional de Bolivia declaró que existen dos aspectos en el incumplimiento del Convenio, uno de forma y otro de fondo. En relación con el problema de forma, la sentencia del Tribunal Constitucional, basándose en las disposiciones del Convenio, ha permitido el retorno de la legalidad en lo que respecta a la preservación de la edad mínima para acceder al empleo. Llama la atención que el Gobierno no haya podido definir una restitución de esta naturaleza, en el momento de la elaboración de la norma o, al tiempo que la comunidad internacional le presentó sus críticas. Esta conducta pone en duda la voluntad del Gobierno de aplicar y respetar los

convenios internacionales, ya que da a entender que sólo observa los mismos en tanto se adecúen a su criterio ideológico, arriesgando incluso temas tan sensibles como el desarrollo humano de la niñez. En lo que respecta al problema de fondo, resulta también preocupante la inexistencia de políticas efectivas que eviten el trabajo infantil en la economía informal. Este sector representa más del 70 por ciento del movimiento económico, el cual representa un espacio de encubrimiento a formas indignas de trabajo y afecta al acceso adecuado a condiciones de trabajo decente desde los primeros años laborales. El Código Niña, Niño y Adolescente no es nada más que el vehículo para ejecutar las políticas públicas asumidas por el Gobierno. Por lo tanto, la disposición inicial que habilitaba el trabajo infantil por debajo del límite previsto en el Convenio, lamentablemente desconoció el contenido de normas internacionales que protegen los derechos de los niños y preservan sus derechos a acceder a oportunidades de desarrollo y crecimiento. Finalmente, el orador expresó su preocupación por el hecho de que se hubiera adoptado una norma que ciertamente no respondía a las carencias y necesidades estructurales de la población infantil. En este marco, el Gobierno debe comprometerse a generar la institucionalidad y condiciones necesarias para: i) suplir los vacíos normativos provocados por la sentencia constitucional; ii) establecer esquemas estatales destinados a eliminar, de manera real y eficaz, el trabajo infantil, y iii) generar mecanismos de preservación de los derechos de la infancia, permitiendo el desarrollo y crecimiento, en condiciones dignas de un universo aproximadamente de 800 000 niños.

La miembro gubernamental de Bulgaria haciendo uso de la palabra en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Montenegro, Noruega y la ex República Yugoslava de Macedonia y Ucrania, indicó que todas las niñas y niños merecen disfrutar de su infancia y recibir una educación adecuada, independientemente de su origen étnico, género, religión y lugar de residencia. Prevenir y eliminar el trabajo infantil es una prioridad importante de la UE. El respeto de los derechos del niño está consagrado en el Tratado de la UE y la Carta de los Derechos Fundamentales. Además, todos los acuerdos comerciales celebrados últimamente entre la UE y países asociados incluyen menciones expresas a las normas fundamentales del trabajo. La UE y el Estado Plurinacional de Bolivia mantienen una cooperación bilateral muy estrecha. El Estado Plurinacional de Bolivia es el país latinoamericano que recibe más asistencia bilateral para el desarrollo por parte de la UE. Se beneficia además del Sistema Generalizado de Preferencias (SPG+), en virtud del cual, a cambio de preferencias arancelarias, se ha comprometido a ratificar y aplicar efectivamente los convenios fundamentales de la OIT y otros instrumentos internacionales. Esta Comisión ya examinó este caso en 2015 después de que se aprobara el Código Niña, Niño y Adolescente, que permite a los niños trabajar para un empleador a partir de los 12 años y por cuenta propia a partir de los 10. En aquel entonces la Comisión de Expertos concluyó que estas nuevas disposiciones no estaban de conformidad con el Convenio. Hizo hincapié en que los niños que trabajan por cuenta propia deben gozar al menos de la misma protección legislativa que aquellos que trabajan en el marco de una relación de trabajo, sobre todo porque muchos de esos niños trabajan en la economía informal en condiciones peligrosas. Por ello, se instó al Gobierno a derogar esas disposiciones, elaborar de inmediato una nueva ley en consulta con los interlocutores sociales y asignar a los inspectores del trabajo más recursos humanos y técnicos. El Gobierno no adoptó ninguna medida al respecto, a pesar de que el trabajo infantil es un fenómeno persistente en el país, especialmente en las zonas rurales, tanto en el sector agrícola como en la

minería. La oradora reconoció los progresos realizados por el Gobierno para erradicar la pobreza y mejorar el acceso a la educación, la salud, la alimentación y la vivienda, y para cumplir efectivamente sus compromisos en materia de derechos humanos. La Constitución, junto con la Agenda Patriótica 2025 y el Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos 2014-2018, constituyen una base sólida para ampliar la promoción y la protección de los derechos humanos. El Código Niña, Niño y Adolescente incluye una gran diversidad de medidas para proteger a los niños, pero las disposiciones que prevén excepciones a la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo han suscitado gran preocupación. En lo tocante a la sentencia del Tribunal Constitucional por la cual se declaró la inconstitucionalidad de esas disposiciones, la oradora expresó la esperanza de que se ejecute sin demora. Debe instarse al Gobierno a que elabore nuevas leyes en consulta con los interlocutores sociales para elevar la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo. A tal efecto, el Gobierno puede beneficiarse de la asistencia técnica de la OIT. También debe alentarse al Gobierno a que fortalezca los servicios de inspección del trabajo y prosiga sus esfuerzos para invertir en servicios sociales con el fin de detectar eficazmente los casos de trabajo infantil y proteger a los niños tanto en el sector formal como informal de la economía. La UE seguirá cooperando con el Estado Plurinacional de Bolivia para erradicar todas las formas de trabajo infantil de manera sostenible.

La miembro gubernamental del Paraguay, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), acogió con satisfacción las informaciones suministradas por el representante gubernamental en relación con el cumplimiento del Convenio. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y en particular la meta 8.7 de erradicar el trabajo infantil en todas sus formas de aquí a 2025, representa una oportunidad única para acelerar la erradicación de la desigualdad y de la pobreza. La persistencia del trabajo infantil perpetúa la desigualdad y la exclusión de amplios sectores de la población, pone en riesgo el crecimiento sostenido de la región y amenaza la productividad de los futuros adultos al limitar las oportunidades de acceder a un trabajo decente. Por ello, la región ha impulsado una serie de iniciativas con el fin de acelerar el ritmo de reducción del trabajo infantil. La oradora acogió con beneplácito las acciones llevadas a cabo por el Gobierno así como la información según la cual, a través de la sentencia vinculante del Tribunal Constitucional, se han dejado sin efecto y, por ende, derogado las disposiciones objeto de la observación de la Comisión de Expertos. Observando que la legislación se ha adecuado al Convenio, el GRULAC considera que esta Comisión debería expresar satisfacción ante este caso. También debería resaltar los avances alcanzados por el Gobierno en la reducción de la pobreza y la desigualdad, causas estructurales del trabajo infantil, y alentar al Gobierno a continuar sus esfuerzos para erradicar el trabajo infantil.

La miembro trabajadora de España lamentó la adopción del nuevo Código Niña, Niño y Adolescente que modifica el artículo 129 anterior reduciendo la edad mínima para trabajar de los niños, lo cual resulta a todas luces incompatible con el Convenio. La existencia del trabajo infantil, bajo cualquier circunstancia, es inaceptable y es una característica de sociedades donde la brecha de desigualdad se hace cada vez más grande. Las consecuencias que se producen cuando un niño o una niña están obligados a trabajar son irreversibles. Recordó el compromiso alcanzado en la Declaración de Buenos Aires sobre el trabajo infantil, el trabajo forzoso y el empleo joven, de 16 de noviembre de 2016, en la que se insta a los gobiernos, a los interlocutores sociales y a la sociedad civil en su conjunto a ser determinantes a la hora de exigir la erradicación del tra-

bajo infantil. Por último, ante la información proporcionada por el Gobierno en relación con la existencia de una sentencia del Tribunal Constitucional que suspende la vigencia del señalado artículo del Código Niña, Niño y Adolescente, concluyó que es necesario que se promulgue una nueva ley en concordancia con las disposiciones del Convenio, que establezca claramente los criterios de edad para acceder al trabajo y que tenga por objetivo erradicar el trabajo infantil.

El miembro gubernamental de la República Bolivariana de Venezuela apoyó la declaración del GRULAC y valoró los avances alcanzados por el Gobierno refiriéndose en particular al PDES y a la sentencia del Tribunal Constitucional que declaró inconstitucional la disposición del Código Niña, Niño y Adolescente cuestionada por la Comisión de Expertos. De acuerdo a esa sentencia, la normativa legal del Estado Plurinacional de Bolivia está ajustada al Convenio. En base a las explicaciones presentadas por el representante gubernamental, no quedan dudas de que el Gobierno seguirá con sus políticas de protección a los fines de erradicar definitivamente el trabajo infantil. Por consiguiente, el orador estimó que, en sus conclusiones, la Comisión debería tomar nota con satisfacción de los progresos en este caso.

El miembro trabajador del Uruguay al tiempo que manifestó su reconocimiento al proceso político del Estado Plurinacional de Bolivia por su inclusión social y respeto de las diferentes minorías étnicas, indicó que era inconsistente el hecho de que se haya adoptado una ley que violentara un convenio fundamental. No obstante, gracias al ejercicio de la democracia plena, dicha ley se derogó. Sin perjuicio de lo anterior, persisten todavía en el país brechas sociales que han conducido a la exclusión durante muchos años. Deben atacarse las causas de esta situación y erradicar el trabajo infantil siguiendo las líneas establecidas en el Convenio. Por último, expresó su confianza en que el Gobierno establecerá los ámbitos necesarios para llevar a cabo consultas con los interlocutores sociales a los efectos de establecer una legislación que permita otorgar una educación a los niños con miras a garantizar el desarrollo del país.

La miembro gubernamental del Ecuador se asoció a la declaración hecha en nombre del GRULAC y agradeció la información proporcionada por el representante gubernamental. En el Ecuador, la erradicación de la desigualdad y la pobreza es una prioridad, y por tanto, se asigna alta importancia a la lucha contra el trabajo infantil. El cuidado, la protección y el desarrollo de la infancia son unos de los catalizadores del desarrollo integral tan anhelado para los pueblos. Saludando los progresos y las acciones llevadas a cabo para garantizar el interés superior del niño, la oradora alentó al Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia a seguir trabajando arduamente sobre las causas estructurales del trabajo infantil.

El miembro gubernamental de Egipto indicó que la aplicación de este Convenio es una cuestión de suma importancia, por tratarse de uno de los convenios fundamentales. Tomó nota de los esfuerzos del Gobierno para erradicar efectivamente el trabajo infantil, tales como las modificaciones de la legislación para ponerla en conformidad con el Convenio; la decisión del Tribunal Constitucional sobre ciertas disposiciones del Código Niña, Niño y Adolescente; las medidas económicas para erradicar la pobreza, que es una de las principales causas del trabajo infantil; la mejora de la atención de salud para los niños, y las medidas destinadas a mejorar la escolarización de los niños. La Comisión de Expertos debería tener en cuenta la adopción de estas medidas positivas. Se debería proporcionar asistencia técnica al Gobierno para aplicar mejor el Convenio.

El miembro gubernamental de los Estados Unidos celebró la decisión del Tribunal Constitucional que declara inconstitucionales ciertas disposiciones del Código Niña, Niño y Adolescente que permitían emplear a niños menores de 14 años y eran contrarias a las obligaciones legales internacionales contraídas por el país. Alentó al Gobierno a adoptar todas las medidas adecuadas para armonizar la legislación y la práctica con el Convenio, recurriendo a la asistencia técnica de la OIT.

El miembro gubernamental de Argelia tomó nota con satisfacción de los esfuerzos realizados por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia para mejorar la aplicación de las políticas que permiten reducir las causas estructurales del trabajo infantil, tales como la pobreza, que se ha reducido del 38,6 al 16,8 por ciento, la lucha contra el abandono escolar se ha reducido de 4 a 2 por ciento entre 2006 y 2014 o la generalización de la educación, que ha alcanzado una tasa del 80 por ciento. Conviene apoyar el compromiso y la acción del Gobierno para adaptar la legislación nacional y aplicar una política económica y social encaminada a luchar contra el trabajo infantil. El orador consideró que no deben ocultarse los avances logrados en este ámbito, sino que, por el contrario, se deben tener en cuenta los esfuerzos realizados y los resultados obtenidos.

El miembro empleador de Chile lamentó que el Gobierno no haya adecuado su legislación y práctica nacional al Convenio a pesar de un pedido específico de la Comisión a este respecto en 2015. Aunque el Gobierno indique que las excepciones a la edad mínima de 14 años, previstas en el Código Niña, Niño y Adolescente, se autorizan únicamente a condición que no atenten contra derechos básicos, como el derecho a la educación, es evidente que las excepciones menoscaban ese derecho sobre todo si se considera que el período de escolaridad obligatoria tiene una duración de doce años, es decir por lo menos hasta 16 años. Adicionalmente, cabe recordar que el Código fue adoptado sin consultar previamente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, lo que constituye otro lamentable error. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional, ha quedado un vacío normativo y una tarea pendiente para el Gobierno quien, en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores, debe ajustar su legislación nacional al Convenio a la mayor brevedad.

El miembro gubernamental de la República Dominicana expresó su reconocimiento a la voluntad y acciones llevadas a cabo por el Estado Plurinacional de Bolivia, que evidencian el deber del Estado de garantizar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Las informaciones suministradas por el Gobierno en relación con la sentencia del Tribunal Constitucional, cuyo carácter es vinculante, demuestran el compromiso del mismo. Esta sentencia da una respuesta adecuada a las recomendaciones emitidas por esta Comisión.

La miembro gubernamental del Canadá se refirió a la IV Conferencia Mundial sobre la Erradicación Sostenida del Trabajo Infantil, celebrada en 2017, en la que las partes se comprometieron a trabajar en pro de la erradicación del trabajo infantil. Ya en 2015, se instó al Gobierno a que tomase medidas inmediatas para modificar las disposiciones del Código Niña, Niño y Adolescente en lo relativo a la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo, para las actividades laborales por cuenta propia y para las realizadas en el marco de una relación de trabajo, con el fin de armonizarlas con el Convenio. Al tiempo que acogió favorablemente la información aportada por el Gobierno en lo tocante a la sentencia en la que se declaran inconstitucionales dichas disposiciones, la oradora instó al Gobierno a que modifique el Código sin demora para garantizar que la edad mínima apropiada quede clara para todos los mandantes. Asimismo, se pidió al Gobierno que refuerce las capacidades de la inspección del trabajo y sus

esfuerzos por aplicar la legislación, y que prevenga la utilización inapropiada del trabajo infantil, especialmente en la economía informal.

El miembro gubernamental de Suiza se mostró preocupado por el hecho de que el Código Niña, Niño y Adolescente siga siendo incompatible con este Convenio fundamental. Es lamentable que algunas de sus disposiciones, en vigor de manera provisional, permitan rebajar la edad mínima de admisión al trabajo a menos de 14 años. Esto no es compatible con las condiciones necesarias para una escolarización adecuada, y además no permite que los adolescentes completen su desarrollo físico y mental. Ya en 2016, ante esta Comisión, el Gobierno de Suiza expresó su inquietud frente a las disposiciones del artículo 129 de dicho Código, que autorizan a los niños a trabajar a partir de los 10 años de edad. Por lo tanto, cabe reiterar el llamamiento al Gobierno para que ajuste su legislación al Convenio, vele por fomentar una escolarización y una educación de calidad, prosiga la lucha contra la pobreza, y elimine el trabajo y la explotación infantiles.

El miembro gubernamental de Nicaragua se adhirió a la declaración realizada en nombre del GRULAC y agradeció la información suministrada por el representante gubernamental. La erradicación de la pobreza y la desigualdad es fundamental, y, por esta razón, resulta satisfactorio que en el marco de las políticas nacionales de desarrollo económico y social, el Estado Plurinacional de Bolivia haya establecido los lineamientos generales para el desarrollo integral del país en el horizonte del «vivir bien». De igual manera, hay que destacar el esfuerzo realizado por el Gobierno para avanzar en las metas incluidas en sus pilares de erradicación de la extrema pobreza, la socialización, la universalización de los servicios, la salud y la educación, la soberanía productiva y la soberanía alimentaria en aras de erradicar el trabajo infantil en 2025. También cabe celebrar la decisión del Tribunal Constitucional, la cual dejó sin efecto las normas cuestionadas por la Comisión de Expertos, así como el desarrollo de políticas socioeconómicas que han logrado reducir varias de las causas estructurales del trabajo infantil, tales como la pobreza extrema. Finalmente, el orador alentó al Gobierno a seguir desarrollando políticas para el control, seguimiento y aplicación de medidas que ayuden a erradicar el trabajo infantil para 2025.

La miembro gubernamental de Cuba saludó la información brindada por el representante gubernamental así como los avances logrados en cuanto a la reducción de la desigualdad y la pobreza, la cual se redujo de un 38,6 por ciento a un 16,8 por ciento en los últimos años. También cabe reconocer las transformaciones de las causas estructurales, que brindan mejores condiciones a los niños y niñas y sus familias. La atención del Gobierno a la educación ha sido decisiva en los cambios estructurales y, como consecuencia, se ha duplicado el número de alumnos que asisten a la escuela. Los adelantos sociales experimentados, como reflejados en la reducción de la pobreza, la inclusión de grupos vulnerables en la vida nacional y la atención al niño, al adolescente y a la mujer, se consideran innegables. En cuanto a los temas laborales en general, el Estado Plurinacional de Bolivia ha expresado que continúa trabajando para erradicar las peores formas de trabajo infantil, dejando sin efecto las excepciones que antes se registraban. Finalmente, la oradora expresó su confianza en que se continuarán los esfuerzos necesarios para eliminar las causas del trabajo infantil, a través de un enfoque multisectorial y de protección, tomando como premisa el «interés superior del niño» y adecuando el marco normativo.

El representante gubernamental destacó que el Tribunal Constitucional en la citada sentencia ha abolido los puntos resaltados en la observación de la Comisión de Expertos, por lo que ya no resulta necesario modificar la legislación

con miras a adecuar la misma al Convenio. El Código Niña, Niño y Adolescente fija ahora la edad mínima para trabajar a 14 años, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 4, del Convenio y con la Ley General del Trabajo del Estado Plurinacional de Bolivia. Por lo tanto, no se requiere mayor desarrollo legislativo sobre la edad mínima de acceso al trabajo. Por otro lado, las políticas públicas adoptadas por el Gobierno son sólidas y han demostrado avances en la reducción de las causas estructurales que generan pobreza y en la abolición del trabajo infantil. En este sentido, en 2008 más de 700 000 niños estaban en situación de trabajo infantil y peligroso, mientras que en 2012 habían 437 000 niños. Según los últimos datos de la Encuesta de niñas, niños y adolescentes del Instituto Nacional de Estadística, actualmente hay 323 000 niños en esa situación, de manera que el número de niños en situación de trabajo infantil se ha reducido en más de un 50 por ciento en los últimos años. Todo ello, pone de manifiesto la voluntad del Gobierno de no solamente adecuarse normativamente al Convenio, sino también de transformar la situación de pobreza en la que viven los niños en el país. En cuanto a la supuesta ausencia de políticas públicas para erradicar el trabajo infantil en el sector informal, como consecuencia de las políticas desarrolladas por el Gobierno, el número de trabajadores asalariados aumentó entre 2005 y 2017 hasta alcanzar 1 500 000. Asimismo, se ha incrementado el número de trabajadores protegidos por la seguridad social de 2 600 000 en 2005 a 4 200 000 en 2017. Además, ha aumentado la población con derecho a jubilación, que en 2006 llegaba a 660 000 personas, mientras que en la actualidad hay más de 1 600 000 personas que cuentan con ese derecho. En definitiva, las políticas económicas que se vienen desarrollando están creando una base estructural para otorgar un derecho digno a la población, que supone no solamente el acceso al trabajo sino también el derecho a la seguridad social y a la jubilación.

Por último, el orador manifestó el compromiso del Estado Plurinacional de Bolivia con la adopción de los esfuerzos necesarios para la erradicación del trabajo infantil. En este sentido, la Agenda Patriótica 2025 incluye entre sus objetivos la erradicación del trabajo infantil para el 2025. Los avances logrados son importantes pero no suficientes, por lo que sigue necesario profundizar en las transformaciones que han venido realizando en aras del beneficio de los niños, niñas y adolescentes. Con base en lo anteriormente expuesto, la Comisión debería reconocer los esfuerzos desplegados.

Los miembros empleadores subrayaron que, a pesar de la sentencia del Tribunal Constitucional, no todo está solucionado, considerando que siguen habiendo inadecuaciones con las normas internacionales y especialmente con el Convenio. Así por ejemplo, se refirieron al registro de niños y niñas trabajadoras, previsto en el Convenio como instrumento para monitorear el trabajo infantil. Asimismo, pese a las enmiendas producidas a raíz de la sentencia del Tribunal Constitucional, no queda todavía claro cómo se aplicarán los artículos 132 y 133 de la ley. La falta de un proceso de consultas tripartitas con las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores, también constituye un problema. El Estado Plurinacional de Bolivia tiene todavía que diseñar y adoptar políticas de abolición de trabajo infantil, en consulta con los actores sociales del país, y adaptar su marco normativo al Convenio de manera más contundente, tal y como se le ha requerido desde 2015. La intervención del Estado se considera fundamental en dos áreas importantes. En primer lugar, en relación con el fortalecimiento de la inspección del trabajo, tanto en recursos humanos y materiales, como en términos de capacitación de los inspectores, en temas de trabajo infantil en general y de trabajo infantil en la economía informal, donde el trabajo infantil prevalece y donde se observan las mayores violaciones. En segundo lugar, se urge al

Gobierno a que acepte la asistencia técnica de la OIT, que ya se propuso en el pasado, para que el país pueda superar los temas legislativos y se elabore un plan de erradicación del trabajo infantil, siempre en consulta con los actores tripartitos. En conclusión, considerando la gravedad del caso en discusión, los miembros empleadores pidieron que el caso se incluya en un párrafo especial en el informe de esta Comisión.

Los miembros trabajadores recordaron que, en las dos ocasiones anteriores en que la Comisión examinó la aplicación del Convenio, el caso fue señalado con una doble nota a pie de página. En ambas ocasiones quedó claro que la decisión de rebajar a 10 años la edad mínima para que los niños puedan trabajar no está de conformidad con el Convenio. Si bien el Gobierno ha tomado algunas medidas positivas para erradicar el trabajo infantil y brindar protección a los niños, resulta indispensable emprender una reforma legislativa. Los miembros trabajadores tomaron nota de la información proporcionada por el Gobierno en sus observaciones finales respecto a que el artículo 129 del Código Niña, Niño y Adolescente había sido revocado por el Tribunal Constitucional y que había sido modificado por el Gobierno. Acogieron con agrado esta decisión e invitaron al Gobierno a comunicar esta información a la Oficina y a la Comisión de Expertos. Asimismo, pidieron al Gobierno que, en colaboración con los interlocutores sociales, eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo. Indicaron que al privar a los niños de oportunidades para que se eduquen y formen se los condena a permanecer sin calificación alguna y, por lo tanto, se perpetúa la pobreza de una sociedad. Si la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo es inferior a la edad en que finaliza la escolaridad obligatoria, es posible que se aliente a los niños a abandonar los estudios, ya que, de esta forma, los niños obligados a estar escolarizados también pueden trabajar legalmente. Por consiguiente, el Gobierno debería garantizar que se establezca una edad mínima de admisión al empleo superior a la edad de finalización de la escolaridad obligatoria. Habida cuenta de que el reducido número de inspectores del trabajo puede dificultar la cobertura de la economía informal y la agricultura, ámbitos en los que se registra más trabajo infantil, los miembros trabajadores pidieron al Gobierno que refuerce la capacidad y amplíe el alcance de la inspección del trabajo. Los miembros trabajadores señalaron que el Gobierno podría beneficiarse de la asistencia técnica de la OIT.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de la información suministrada por el representante gubernamental del Estado Plurinacional de Bolivia sobre las cuestiones planteadas por la Comisión de Expertos y del debate que se celebró a continuación en relación con los artículos del Código Niña, Niño y Adolescente que no están en conformidad con las disposiciones del Convenio núm. 138 de la OIT.

Tomó nota asimismo de que la sentencia núm. 0025/2017, dictada por el Tribunal Constitucional el 21 de julio de 2017, declaró la inconstitucionalidad de diversas disposiciones del Código Niña, Niño y Adolescente (ley núm. 548 de 17 de julio de 2014), tomando como referencia y como base jurídica para esto los artículos 1, 2 y 7 del Convenio núm. 138 de la OIT. Como consecuencia de dicha sentencia, se han declarado inconstitucionales los siguientes artículos del Código: 129.II; 130.III; 131.I, III, IV; 133.III, IV, y 138.I.

El Gobierno señaló que, tras la sentencia del Tribunal Constitucional, no se necesitaban enmiendas legislativas, habida cuenta de los efectos derogatorios de la sentencia constitucional en las disposiciones mencionadas anteriormente.

Teniendo en cuenta la información suministrada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión instó al Gobierno a que:

- adapte la legislación nacional, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, tras la derogación de las disposiciones del Código Niña, Niño y Adolescente por el Tribunal Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, en consonancia con el Convenio núm. 138, e informe a la Comisión de Expertos sobre estas medidas;
- ponga a disposición de la inspección del trabajo más oportunidades de formación y recursos humanos, materiales y técnicos, especialmente en el sector informal, con miras a aplicar más eficazmente el Convenio núm. 138 en la legislación y en la práctica;
- recurra a la asistencia técnica de la OIT para revisar el Plan Nacional de Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, y
- presente a la Comisión de Expertos el proyecto de disposiciones finales del Código Niña, Niño y Adolescente antes del 1.º de septiembre de 2018, y proporcione información detallada sobre los progresos realizados en la aplicación del Convenio núm. 138 en la legislación y en la práctica para que la Comisión de Expertos la examine en su próxima reunión en 2018.

El representante gubernamental aclaró que la declaración de inconstitucionalidad pronunciada por el Tribunal Constitucional se refiere efectivamente al artículo 129.II del Código. Sin embargo, con respecto a los artículos 130.III; 131.I, III, IV; 133.III, IV, y 138.I, la declaración de inconstitucionalidad sólo tuvo lugar en lo que hace referencia a la excepcionalidad a la edad mínima de 10 años para trabajos ligeros. Consideró importante que se tuviera en cuenta dicha situación ya que el primer punto operativo de las conclusiones parece dar a entender, erróneamente, que todas las disposiciones antes mencionadas habían quedado sin efecto.

Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)

EL SALVADOR (ratificación: 1995)

Una representante gubernamental reconoció el profesionalismo y la objetividad con la que la Directora del Departamento de Normas Internacionales del Trabajo presidió la misión de contactos directos llevada a cabo en julio de 2017. En su informe, la Comisión de Expertos reconoce como caso de progreso el caso de El Salvador sobre el cumplimiento del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) por las acciones que se han impulsado para activar el Consejo Superior del Trabajo (CST) y avanzar en el cumplimiento efectivo de dicho Convenio. Por esta razón, el Gobierno se sorprendió de verse incluido nuevamente en la lista corta de casos individuales de la Comisión de Aplicación de Normas, puesto que el Gobierno, no sólo ha expresado su compromiso para encontrar las soluciones para activar el CST y fomentar el diálogo, sino que además ha procedido a la ejecución de dichas acciones. Con esa misma determinación y en base a los principios, vocación democrática y transparencia que orientan la gestión del Gobierno, se aceptó la realización de la misión de contactos directos, la cual ha sido una oportunidad para observar «in situ» las acciones y compromisos de las instancias del Gobierno directamente relacionadas con el cumplimiento del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio núm. 144. Respecto a la recomendación de la misión de contactos directos referida a la inactividad del CST, y retomando lo sugerido por la citada misión, en octubre de 2017 se solicitó la cooperación técnica de la OIT, la cual fue aceptada. En dicha solicitud se pidió el acompañamiento en tres pro-

cesos que se celebrarían con el sector laboral y con las gremiales empresariales en relación con: i) la reforma al reglamento del CST; ii) la formulación de propuestas de reformas legislativas para la ampliación del derecho de libertad sindical, y iii) la realización de acciones formativas y de fomento del diálogo social. Pese a los retrasos en la coordinación para iniciar dicha cooperación, ya se ha realizado una primera ronda de consultas con el sector laboral para iniciar una propuesta de reforma del Código del Trabajo. Es de lamentar que la representación de las federaciones querellantes del caso núm. 3054 ante el Comité de Libertad Sindical no asistieran a la primera reunión, aun cuando habían sido convocadas. Al respecto, y con la expectativa de realizar una efectiva coordinación con la cooperación técnica de la OIT, se continuarán las acciones llevadas a cabo en el marco del seguimiento a las conclusiones de la misión de contactos directos en los próximos meses.

En relación con las memorias que han de presentarse en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT y las consultas sobre las mismas, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), pese a que las memorias son remitidas anualmente a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para su consulta, no se han recibido aportes o valoraciones sobre las mismas por parte de tales organizaciones. De igual manera, las señaladas memorias constituyen información de carácter público, de forma que están a disposición de quien las solicite por los canales correspondientes. Por otra parte, e independientemente de las constantes quejas de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y de las federaciones y confederaciones afines a la misma, el Gobierno, en coherencia con su compromiso con los trabajadores, está implementando medidas con miras a garantizar una vida digna y el acceso a un trabajo decente. En este sentido, se han logrado avances y se han tomado decisiones en espacios tripartitos que mantienen una agenda activa de trabajo y en los que participa la ANEP de forma permanente. Entre los señalados avances, se encuentra la aprobación del incremento del salario mínimo por el Consejo Nacional del Salario Mínimo (CNSM), gracias al cual más de 240 000 trabajadores han incrementado sus ingresos y mejorado la calidad de vida de su familia, de los cuales el 45 por ciento son mujeres. Además, el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) ha aprobado dos nuevos regímenes especiales de seguridad social para trabajadores de la economía informal y personas migrantes y sus familias. Por otro lado, gracias a las gestiones realizadas por el Gobierno y las condiciones generadas para la inversión productiva, los empleos aumentaron. En particular, entre 2009 y 2018 se crearon 138 293 empleos formales, el 79 por ciento en el sector privado. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHMP) 2017, la pobreza disminuyó en un 11 por ciento: del 40 por ciento de los hogares en 2008 al 29 por ciento en 2017. Desde el Fondo Social para la Vivienda (FSV) se están implementando medidas, tales como la apertura de líneas de crédito, para garantizar el derecho al acceso a una vivienda digna de los trabajadores y sus familias. Por otro lado, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) está innovando los procesos formativos para que de manera progresiva se adapte la mano de obra a las necesidades del mercado laboral. Por último, la representante gubernamental proporcionó información estadística destacando los avances alcanzados en materia laboral en los últimos cuatro años, tales como la colocación de 70 170 personas en puestos de trabajo, 33 369 de los cuales son mujeres y 36 801 hombres; la realización de 119 316 inspecciones y reinspecciones realizadas en 9 367 lugares de trabajo multados por incumplimientos y violación de la legislación laboral; y la cooperación con más de 20 000 empresas privadas para el

fomento del empleo a través del Sistema Nacional de Empleo (SisNE). Todo ello, pone de manifiesto que el Gobierno no ha cesado de coordinar, dialogar e impulsar iniciativas conjuntas tanto con los trabajadores como con los empleadores y con todos aquellos sectores comprometidos con el desarrollo del país. No obstante, el diálogo social a través del CST, y en función de las competencias que éste tiene para el cumplimiento de las normas internacionales de trabajo, requiere de la voluntad política de la ANEP y sus gremiales, así como de las federaciones y confederaciones afines a ellos. El Salvador cuenta con la apertura, la convicción y la constatación histórica de que el diálogo social es el fundamento de la democracia y de la paz. Sin embargo, el tripartismo requiere de la participación de tres partes, y si una de las partes no tiene ni la voluntad política ni la vocación democrática para su aplicación, es imposible que se efectúe y se consolide. En consecuencia, la representante gubernamental hizo un llamamiento a las organizaciones de empleadores, para que se incorporaran al CST, tomando en cuenta que no deben ser electos, ya que el reglamento vigente les concede ese derecho. Su participación en el CST resulta crucial, considerando la voluntad y el deber que tienen como mandantes de la OIT, para asegurar que las normas internacionales del trabajo se apliquen en El Salvador. Agradeció nuevamente a la Oficina por el apoyo brindado con la finalidad de llevar a cabo cooperaciones técnicas en el marco del cumplimiento de los Convenios núms. 87 y 144, y de la promoción del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) y el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189). Finalmente, reiteró el compromiso del Gobierno con el diálogo social en pro del avance y desarrollo del país y de garantizar que los trabajadores y trabajadoras tengan acceso a una vida digna.

Los miembros trabajadores recordaron que la Comisión ha examinado el caso de El Salvador por cuarto año consecutivo. En 2017, la Comisión instó al Gobierno a que: i) reactivara sin demora el CST; ii) velara por que se realicen avances concretos en lo que respecta a la libertad y autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para designar a sus representantes de conformidad con el Convenio, sin ser objeto de intimidación; iii) asegurara la protección adecuada de los locales de las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores contra actos de violencia y de destrucción, y iv) informara con detalle sobre la aplicación del Convenio, tanto en la legislación como en la práctica, a la siguiente reunión de la Comisión de Expertos. Es de celebrar que, desde entonces, el Gobierno haya aceptado una misión de contactos directos, que se llevó a cabo en julio de 2017. La misión sugirió al Gobierno que recurriera a la asistencia técnica de la OIT para aplicar las recomendaciones de la Comisión. Cabe saludar también que el Gobierno haya solicitado asistencia técnica y esté colaborando con la OIT para dar pleno efecto al Convenio. Los últimos comentarios de la Comisión de Expertos se centran en dos elementos: la celebración efectiva de consultas tripartitas y el establecimiento de procedimientos adecuados para la elección de los representantes de los interlocutores sociales en el CST. Lamentablemente, a pesar de las reiteradas sesiones de la Comisión, el Gobierno no ha celebrado consultas tripartitas sobre las cuestiones relativas a las actividades de la OIT. La ratificación de los Convenios de la OIT no justifica la ausencia de las consultas, que deben comenzar sin más demora. A diferencia de otros órganos tripartitos, como el Instituto Salvadoreño del Seguro Social, el Fondo Social de la Vivienda y el Consejo Nacional del Salario Mínimo, que funcionan plena y efectivamente, el CST presenta retos que aún no se han resuelto del todo.

Los principales obstáculos para el funcionamiento del CST obedecen a deficiencias de los procedimientos relativos a la elección de los representantes de los interlocutores sociales. A diferencia de la elección de los representantes patronales, que no ha sido objeto de quejas, la elección de los representantes de los trabajadores sigue suscitando interrogantes. De la presentación del Gobierno ante la Comisión se desprende que este pidió a los sindicatos que presentasen las candidaturas de quienes se postularían para representar a los trabajadores en el CST, que en mayo de 2017 recibió tres candidaturas pertinentes y que designó a los miembros del CST basándose en criterios como la afiliación y el número de convenios colectivos. Posteriormente, atendiendo a los criterios de representación, se asignó la primera lista con cinco representantes titulares, la segunda con dos representantes titulares y la tercera con un miembro titular. Los miembros trabajadores asumieron los cargos. Los representantes de los empleadores resolvieron no asistir a la primera reunión del CST porque les preocupaba la falta de conformidad del mecanismo de representación de los trabajadores. Si bien la preocupación de los empleadores es comprensible, son los sindicatos quienes deben decidir estas cuestiones. Los intentos del Gobierno por poner fin al bloqueo son valiosos y es importante que los criterios de representatividad sean transparentes y objetivos. El procedimiento y los criterios elegidos deben partir del consenso de los trabajadores y gozar de su confianza. El Gobierno tiene que facilitar activamente la búsqueda del consenso, en lugar de imponer, de manera unilateral, criterios que no parecían especialmente cuestionables tal y como fueron presentados. Por último, las medidas adoptadas hasta la fecha por el Gobierno han llegado tarde y carecen de la transparencia necesaria para fomentar la confianza por parte de los interlocutores sociales. La aplicación de las recomendaciones formuladas por la misión de contactos directos de 2017 ha sido decisiva para lograr progresos reales. Entre otras cosas, la misión recomendó que se establezca un grupo de trabajo con todas las federaciones y confederaciones interesadas, incluidas las que no estaban representadas por los miembros que asumieron sus cargos recientemente, para determinar los procedimientos y criterios de representatividad. Como ha sucedido con las otras estructuras tripartitas que funcionan en El Salvador, los miembros trabajadores siguen convencidos de que la mejora del diálogo social facilitará muchas controversias en el país.

Los miembros empleadores indicaron que la Comisión conoce por segundo año consecutivo la aplicación del Convenio; antes, se examinó bajo el Convenio núm. 87 en 2015 y 2016. En la anterior Conferencia el Gobierno dio explicaciones sobre el cumplimiento del Convenio; se hicieron varias recomendaciones y se decidió el envío de una misión de contactos directos. Corresponde ahora analizar el cumplimiento de las recomendaciones de esta Comisión del año pasado, así como las de la misión de contactos directos. Como punto de partida se urgió al Gobierno reactivar sin demora el CST, recomendación sobre la cual la misión de contactos directos insistió, con la indicación de que se hiciera mediante el diálogo social a fin de asegurar su pleno funcionamiento. A la fecha el CST no está operando. No obstante, el Gobierno da cuenta que ha hecho la designación de sus miembros. Es importante destacar que el Convenio que se examina es sobre diálogo social, lo cual está en la naturaleza misma de la Organización. La sola pertenencia a la OIT es ya un principio de compromiso de los Estados para efectuar consultas a los actores sociales en las materias de su interés. Estas deben hacerse a los legítimos representantes de los trabajadores y empleadores; ésta es una obligación de los Estados y un derecho de los actores sociales. En el presente caso, el Gobierno hizo la designación de los trabajadores sin que se conozcan los criterios de representatividad que utilizó, si

es que se basó en algún criterio. Tanto así que los tres grupos mayoritarios de trabajadores manifestaron a la misión de contactos directos que desconocen los criterios utilizados por el Gobierno y uno de ellos disputa la designación. Los trabajadores habían señalado al Gobierno como el responsable de la paralización del CST. Esas dudas han sido señaladas por los empleadores a quienes les supone un problema la interlocución en tales condiciones. En la raíz del problema está que no han sido explicados los criterios para la designación, si es que existen. El establecimiento de reglas claras, estables y conforme a derecho, para la reactivación y pleno funcionamiento del CST fue requerido por la misión de contactos directos hace varios meses. Se informó que la revisión estaría por iniciar y ello a instancias de la Oficina de la OIT de San José. Lo anterior genera dudas justificadas sobre la voluntad del Gobierno para obrar en consecuencia de las recomendaciones de los órganos de control. Sobre el mismo tema, el Gobierno dice que, además del CST, existen cinco entes tripartitos y 17 instituciones autónomas tripartitas, las cuales se encuentran en pleno funcionamiento. La información que tienen los empleadores parece contradecir esa afirmación del Gobierno. En marzo de este año la ANEP y la Organización Internacional de Empleadores (OIE) presentaron al Director General de la OIT una solicitud de intervención urgente, precisamente, por interferencia gubernamental en las elecciones de representantes en el CNSM, en el Instituto de Acceso a la Información Pública, en la Junta Directiva de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma y en la Junta de Directores de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET). Sobre el particular hay que recordar las conclusiones del año pasado y las observaciones de la misión de contactos directos, en el sentido de que el Gobierno debe garantizar la libertad y autonomía de la elección de los representantes de trabajadores y de empleadores. En todas esas instituciones los delegados del sector empleador no fueron designados por la organización más representativa, la ANEP, sino por el Presidente de la República con base en sendos decretos legislativos hechos a la medida para cada una de tales instituciones, a fin de permitir la designación presidencial inconulta. Todos los decretos tenían vicios de constitucionalidad, lo cual fue declarado por la Sala de lo Constitucional. Lamentablemente, según el fallo de ese alto tribunal, debe ser hasta el vencimiento del plazo del mandato de los actuales directores — y no representantes de los empleadores — que se puede hacer la designación de los legítimos representantes conforme la legislación original. Esto tampoco ha sucedido, pues una vez vencido el plazo en cinco de las organizaciones antes referidas, el Gobierno ha realizado diferentes actos de clara injerencia, en violación abierta a la recomendación de la misión de contactos directos y al fallo judicial referido, con el fin de evitar la participación del sector empleador. En algunos casos simplemente no efectúan las designaciones y en otros, llega a extremos que deben ser puestos en conocimiento de la Comisión, para que no quede lugar a duda de la falta de voluntad gubernamental para cumplir con sus obligaciones derivadas de la membresía de OIT y de la ratificación de sus convenios. En relación con el caso de la SIGET la ley establece que en la junta directiva deben participar un director propietario y un suplente electos por las asociaciones gremiales del sector privado legalmente establecidas en el país. El Gobierno, sabiendo que la organización más representativa de empleadores es la ANEP, hecho reconocido sin discusión por todos los gobiernos anteriores y sin disputa alguna por otra organización de empleadores de aquel país, facilitó la rápida e irregular creación de una serie de supuestas asociaciones que se presentaron a la elección de los representantes empleadores, asegurándose una mayoría a fin de imponer delegados afines al Gobierno.

Esto fue puesto en conocimiento de la Fiscalía con la finalidad de que se castigue a los responsables de los delitos cometidos en la simulación de actos y falsificación de documentos necesarios para la creación de las supuestas organizaciones de empleadores. Por otro lado, se obstaculizó a las asociaciones que forman parte de la ANEP la emisión de credenciales, con lo cual se les impidió la participación en la votación. Esto último es contrario a lo requerido por la misión de contactos directos. Los hechos presentados dan cuenta de un claro desprecio por el diálogo social y por el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Gobierno al ratificar el Convenio que promueve la consulta tripartita, pilar fundamental de la misma y por el que se pretende fomentar la gobernabilidad y la buena marcha de las relaciones laborales de los países. Una actuación sesgada como es el presente caso, mina la confianza entre los actores sociales y el Gobierno, y promueve la gestión autocrática de éste. La OIT no puede ser indiferente ante una realidad como la que se muestra, en claro detrimento del diálogo social y del legítimo derecho de la organización de empleadores del país. Podría tratarse de cualquier organización profesional, sean de empleadores o de trabajadores y con el mismo rigor debe actuar esta casa; el riesgo de no hacerlo es la pérdida de credibilidad en el sistema. Finalmente los miembros empleadores urgieron al Gobierno para que sin demora ponga en práctica las recomendaciones de la misión de contactos directos, particularmente la reactivación del CST, así como garantizar la libertad y autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la designación de los foros de diálogo social, absteniéndose de cualquier clase de injerencia.

Un miembro trabajador de El Salvador recordó que el país había padecido una guerra civil producto de las condiciones de marginación, extrema pobreza y explotación que sufrían la mayoría de la población y del cierre total de los mecanismos democráticos y de expresión social. El costo de los acuerdos de paz fue de más de 80 000 muertos, además de desapariciones y ejecuciones sumarias. Durante las décadas de los años ochenta y noventa, siguiendo las recomendaciones de instituciones financieras, se implementó una reestructuración económica consistente en la aprobación e implementación de políticas neoliberales. A través de dichas políticas se privatizaron, entre otros sectores, el sector financiero, el sector de las telecomunicaciones, el sector energético y el sistema de pensiones. Asimismo, se impuso el dólar como moneda oficial y se adoptaron tratados de libre comercio. Como consecuencia, se produjo el despido masivo de trabajadores y trabajadoras, se deterioraron sus condiciones de vida, se incrementaron las migraciones y se ocasionó una pérdida de los derechos de seguridad social adquiridos gracias a la acción de los sindicatos. En este contexto, las instancias tripartitas fueron empleadas por el Gobierno y las organizaciones de empleadores para servir a sus propios intereses, ya que únicamente participaban en dichas instancias por parte del sector trabajador, aquellas organizaciones de trabajadores afines a los mismos, sin dejar espacio a las organizaciones más representativas de trabajadores. No obstante, desde 2009, las organizaciones más representativas de trabajadores del sector público han logrado participar en la adopción de políticas que contribuyen a la mejora de la calidad de vida de los trabajadores. Un ejemplo de ello, es la aprobación del acceso a la Seguridad Social de los trabajadores de la economía informal y de las personas migrantes bajo regímenes especiales y la adopción en 2017 del incremento del salario mínimo, del que se beneficiaron más de 250 000 trabajadores. Dicho incremento salarial, alcanzado gracias a la participación de los sindicatos y su compromiso con la justicia social, responde de manera coherente y justa a las exigencias de la Constitución y de la realidad económica del país. Debido a tales avances, la ANEP se opone a que las instancias tripartitas funcionen

con la participación activa y plural de sindicatos y sectores que no les son afines. Además, se han eliminado las prácticas discrecionales de elección de representantes de las organizaciones de trabajadores en las instancias tripartitas y se ha iniciado un proceso efectivo de participación plural con las diferentes corrientes sindicales. Sin embargo, el sector empleador pretende apartar a las organizaciones de trabajadores más representativas de la toma de decisiones en las instancias tripartitas. Por ello, las organizaciones de empleadores se niegan a incorporarse al CST y al CNSM, incumpliendo lo dispuesto en el Convenio. En relación con los sindicatos del sector privado, el orador destacó el reducido número de los mismos y se refirió a diversos casos en los que las organizaciones de empleadores habían acosado, despedido e interpuesto demandas de prisión contra dirigentes sindicales. En uno de los señalados casos, la empresa se había negado a reintegrar en sus puestos de trabajo a toda la junta directiva sindical de la empresa, que había sido despedida, pese a mediar una orden de la Corte Suprema de Justicia. En cuanto al funcionamiento de las instancias tripartitas de El Salvador, tales como el ISSS, todas ellas funcionan correctamente a excepción del CST debido a la negativa de las organizaciones de empleadores a participar en el mismo. Las organizaciones de empleadores, y en particular la ANEP, no deben tener ninguna injerencia en las decisiones de los trabajadores sobre la elección de sus representantes. Contrariamente a los anteriores mecanismos de elección de representantes en las instancias tripartitas, el procedimiento actual es participativo y democrático y emplea criterios universales de representatividad. Por otro lado, con miras a garantizar que el país siga en la ruta de la gobernabilidad y el desarrollo sostenible, es necesario el fortalecimiento del diálogo social, de la negociación y del consenso, así como el respeto de la legislación salvadoreña y de los instrumentos que emanan de la OIT. En ese sentido, el orador hizo una llamada al Gobierno para que continuara cumpliendo con las solicitudes de la Comisión de Expertos en relación con: i) el fomento de la participación de los sectores empleador y trabajador en la toma de decisiones, y ii) la activación de los procedimientos de interacción de las instancias tripartitas en la mayor brevedad, a pesar de la negativa de la empresa privada de participar en dichas instancias. Solicitó también al Gobierno que a través del MTPS, ente al que se le debía de otorgar un mayor presupuesto, pusiera un mayor énfasis en el efectivo cumplimiento de la legislación laboral en el sector público y privado, y garantizase un mayor número de inspecciones en las empresas. Por último, la empresa privada, como pilar importante de la economía, debe realizar esfuerzos para alcanzar consensos en las instancias tripartitas, respetando la independencia de las organizaciones de trabajadores, la pluralidad, la democracia y la diversidad de opiniones. Los valores elementales de humanismo, solidaridad y respeto mutuo obligan a los trabajadores, empleadores y gobiernos a actuar de conformidad con la Constitución que establece que el trabajo no es una mercancía, así como a luchar contra el trabajo precario, el deterioro del medio ambiente y la explotación infantil.

El miembro empleador de El Salvador recordó que la Comisión venía examinando durante cuatro años consecutivos las reiteradas violaciones por parte del Gobierno a diversos convenios. El año anterior, el Gobierno fue examinado bajo la clasificación de «doble pie de página», y la Comisión urgió para que se llevara a cabo la misión de contactos directos, lo que denota la gravedad de las reiteradas violaciones al Convenio por parte del Gobierno. Este Convenio, relativo al diálogo social y la consulta tripartita, se materializa en El Salvador en una entidad tripartita denominada CST. Desde 2013, esta entidad tripartita no funciona como consecuencia de una decisión unilateral del

Gobierno de exigir unanimidad a los sindicatos de trabajadores en la elección y nombramiento de sus representantes. Sin embargo, la verdadera razón es que el Gobierno no quiere diálogo social ni consulta tripartita. El año pasado, después de constatar la inexistencia de consultas efectivas con organizaciones de trabajadores y de empleadores representativas e independientes, la Comisión instó al Gobierno a que: i) reactivase sin demora el CST, y ii) velase por que se realizaran avances concretos en lo que respecta a la libertad y autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para designar a sus representantes, sin ser objeto de intimidación. Además, la Comisión solicitó una vez más al Gobierno que aceptase el envío de una misión de contactos directos a El Salvador. En julio de 2017, se llevó a cabo la misión de contactos directos, en la que se celebraron algunas reuniones tripartitas. En una de las reuniones, los representantes de los trabajadores nombrados por el Gobierno como integrantes del CST, reconocieron que desconocían los criterios que había usado el Gobierno para su designación. Esta injerencia por parte del Gobierno, quedó recogida en el informe final de la misión. Asimismo, en su informe final, dicha misión recomendó al Gobierno: i) reactivar el CST, y ii) garantizar, tanto en la legislación como en la práctica, la libertad y autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la elección de sus representantes. Un año después de la adopción de las conclusiones por la Comisión, el Gobierno no sólo no ha implementado ninguna de las recomendaciones, a excepción de la celebración de la misión de contactos directos, sino que ha actuado de forma contraria a las mismas. Por ejemplo, el Gobierno elaboró una Política de empleo decente, que fue lanzada públicamente en septiembre de 2017, sin que los interlocutores sociales hubieran sido consultados previamente. Una semana antes del lanzamiento de la citada política de empleo, sin haber tenido la oportunidad de participar en la formulación de la misma y desconociendo su contenido, la ANEP recibió una nota del Gobierno solicitando que realizara observaciones al documento con miras a contar con su apoyo en el lanzamiento público de la política de empleo. En este sentido, el miembro empleador destacó que no es posible que un Gobierno elabore una política de empleo sin consultar a las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores con el objeto de tener plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular la citada política y de obtener el apoyo necesario para su ejecución. Otro ejemplo, en mayo de 2018, la ANEP fue invitada, con menos de dos horas hábiles de anticipación, a participar en la revisión de un documento denominado Pacto nacional de empleo, que sería presentado públicamente al día siguiente de la revisión. La falta de anticipación de la convocatoria es una muestra clara, no sólo de la falta de respeto por los interlocutores sociales, sino también por el diálogo social, las consultas tripartitas y las obligaciones contraídas por el Gobierno como Miembro de la OIT. Asimismo, al tiempo que tenía lugar la celebración de la misión de contactos directos, el Gobierno adoptó una serie de medidas con la finalidad de evitar que los empleadores, siguiendo lo dispuesto en la legislación, nombraran un director propietario y un director suplente en la SIGET, que constituye el ente regulador de electricidad y telecomunicaciones en El Salvador. En un breve espacio de tiempo, se crearon 60 asociaciones, conformadas por jóvenes de 18 a 20 años, con domicilio en 17 municipios del país caracterizados por los escasos recursos y el alto índice de informalidad. Las asociaciones fueron creadas con base a modelos de documentos preparados por protocolos de abogados que eran empleados públicos de empresas estatales reguladas por la SIGET. Las 60 asociaciones participaron en la elección y ganaron. Por consiguiente, el Gobierno no sólo se niega a dialogar con

los legítimos representantes de los empleadores, sino que además crea falsas asociaciones para suplantar a los interlocutores legítimos. Frente a tales hechos, las organizaciones de empleadores recurrieron a la Sala Constitucional de la Corte Suprema, quien dictó medidas cautelares, y a la Fiscalía General para que realizase las investigaciones penales correspondientes. En enero de 2018, siguiendo lo establecido en la legislación, la ANEP nombró un director en el Fondo de Conservación Vial (FOVIAL), y propuso ternas en la Corporación Salvadoreña de Turismo (CORSATUR). Cinco meses después, el Gobierno no ha juramentado tales puestos ni convoca sesiones. En cuanto a la elección de representantes en el seno del Instituto de Acceso a la Información Pública y del CNSM, las organizaciones de empleadores continúan tramitando recursos constitucionales al respecto. En lo que se refiere a la Comisión ejecutiva portuaria autónoma la situación es más complicada. En definitiva, el Gobierno se niega a cumplir el fallo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema por el que se declaró la inconstitucional de los decretos de 2012, y por el que se devolvió la facultad a las organizaciones de empleadores de proponer y nombrar de manera libre y autónoma a los directores en las entidades públicas autónomas. En resumen, la lista de violaciones a los convenios por parte del Gobierno es larga, por ejemplo, la ANEP ha estado un año sin recibir credenciales.

La miembro gubernamental de Bulgaria, hablando en nombre de la Unión Europea (UE) y sus Estados miembros, así como de Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro, Noruega, Serbia y ex República Yugoslava de Macedonia, recordó el compromiso contraído por el Gobierno en virtud del pilar comercial del Acuerdo de Asociación UE-América Central de aplicar de manera efectiva los convenios fundamentales de la OIT. Es lamentable que ya se discutiera el caso en la Comisión en 2017, cuando la Comisión instó al Gobierno a reactivar el CST y garantizar que se realizaran avances concretos en relación con el derecho de los interlocutores sociales a designar a sus representantes. Sin embargo, hay que saludar que se haya llevado a cabo una misión de contactos directos en julio de 2017 y que el Gobierno intentara reactivar el CST en una reunión inaugural en junio de 2017, en la que sin embargo los empleadores no participaron alegando inconformidad respecto al mecanismo de representación del sector trabajador. Los interlocutores sociales tienen derecho a designar libremente a los representantes de su elección en los órganos paritarios y tripartitos sin que el Gobierno interfiera. Como medida esencial para generar confianza entre las diferentes partes interesadas, urgió al Gobierno a tomar medidas para incluir a todos los interlocutores sociales en las consultas relativas a las políticas de empleo y trabajo, de manera transparente y antes de tomar una decisión. El Gobierno debería reactivar el CST con carácter de urgencia. Para ello, debería establecer pronto, en consulta con los interlocutores sociales, unas normas claras y transparentes sobre la designación de los representantes en el CST, basándose en criterios de representatividad de las organizaciones y de conformidad con el Convenio. Además, el Gobierno debería estudiar todas las posibles maneras de promocionar el diálogo social, y todos los interlocutores sociales deberían entablar un diálogo tripartito de forma constructiva. Alentó encarecidamente al Gobierno a seguir recurriendo a la asistencia técnica de la OIT, y puso de relieve el compromiso constructivo existente con el país, entre otras cosas mediante proyectos de cooperación de la UE y sus Estados miembros, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad del Gobierno de abordar todas las cuestiones planteadas en la observación de la Comisión de Expertos.

La miembro gubernamental del Paraguay, hablando en nombre del Grupo de los Estados de América Latina y el Caribe (GRULAC), agradeció las informaciones brinda-

das por el Gobierno relativas al cumplimiento del Convenio. Asimismo, se remitió al informe de la Comisión de Expertos en relación con: i) la inclusión de El Salvador entre los casos de progreso en los que la Comisión de Expertos expresó su satisfacción respecto a algunas de las medidas positivas adoptadas por el Gobierno en respuesta a sus comentarios; ii) la celebración, en respuesta a las conclusiones de la Comisión de Aplicación de Normas del año pasado, de una misión de contactos directos realizada en julio de 2017; iii) la expresión por parte del Gobierno durante la misión de contactos directos de su voluntad de realizar las gestiones indicadas y acordadas en el marco de dicha misión a fin de continuar fomentando el diálogo social y los acuerdos entre los sectores, contribuyendo de esta manera a la activación del CST; iv) la solicitud de asistencia técnica por parte del Gobierno en octubre de 2017, la cual va está siendo proporcionada por medio de la Oficina de San José. Por último, la oradora expresó su confianza en que el Gobierno continuaría cumpliendo con el Convenio.

El miembro gubernamental de Panamá se adhirió a la declaración del GRULAC, y manifestó haber escuchado con atención las informaciones brindadas por el Gobierno y los planteamientos realizados por los miembros empleadores y trabajadores en los que puede observarse una diversidad de opiniones. En las condiciones actuales la instauración del diálogo resulta compleja. Sin embargo, el Gobierno se ha esforzado por reactivar el CST, el cual es el mecanismo establecido para llevar el tripartismo a la práctica. Se espera que dicho mecanismo pueda funcionar respetándose la voluntad de los salvadoreños, y sin injerencia de partes ajenas. Asimismo, felicitó a la OIT por el acompañamiento realizado en el terreno y reiteró su apoyo al Gobierno en sus esfuerzos de crear justicia social y de cumplir con lo establecido en el Convenio.

El miembro trabajador de Guatemala manifestó su preocupación en relación con la evolución de las relaciones de trabajo en El Salvador, en particular cuando los interlocutores sociales cuestionan la representatividad de los demás. En dicho país, como en Guatemala, se han tenido demasiados años de guerra, muertos y víctimas, por lo que se valora altamente la paz y la necesidad de transformar la forma de relacionarse dentro de un marco democrático y de respeto. Para poder hablar de libertad sindical y representatividad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, primero se debería consolidar un marco jurídico y social que permita que las organizaciones existan, se desarrollen, realicen sus actividades y no sean perseguidas ni ellas ni sus afiliados. Organizar un sindicato de trabajadores, sobre todo en el sector privado, todavía implica un alto riesgo, puesto que probablemente la reacción de la empresa sería el despido o la aplicación de represalias que han sido comunicadas una y otra vez a las autoridades nacionales y a la OIT. En algunos casos, la actividad sindical implica riesgos de vida, como lo ha demostrado el asesinato de sindicalistas salvadoreños y guatemaltecos, cuyos casos ven pasar los años sin que las autoridades diluciden responsabilidades materiales e intelectuales sobre sus muertes. Por otro lado, el orador expresó que compartía las recomendaciones realizadas por la misión de contactos directos en 2017, donde se alienta a las autoridades competentes a que, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores concernidas, se tomen las medidas necesarias para asegurar el pleno respeto de la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la designación de sus representantes. Asimismo, el diálogo social es muy importante como para verse paralizado por aspectos procedimentales. Si alguno o algunos de los sectores que participan o son invitados a los espacios de concertación tienen dificultades internas para ser considerados representativos, ello debe ser superado entre las mismas organizaciones del sector, en la forma y en los

tiempos que se consideren adecuados. Finalmente, hizo un llamamiento a todas las partes a superar las dificultades y retomar los procesos de diálogo que se han promovido, porque es la única vía posible y concreta para atender la tarea fundamental de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de millones de salvadoreños y salvadoreñas que actualmente padecen una situación personal difícil y, muy alejada del trabajo decente que recomienda la OIT.

El miembro gubernamental de Honduras reiteró su apoyo al Gobierno manifestado en la declaración del GRULAC, respecto al cumplimiento del Convenio. El Gobierno en base a lo solicitado por la Comisión el año pasado y a las recomendaciones de la misión de contactos directos llevada a cabo en julio de 2017 ha realizado acciones dentro de las cuales se mencionan consultas institucionales y validaciones de procedimientos en materia laboral, así como la convocatoria efectuada por el Gobierno a los representantes de los tres sectores para la celebración de la primera sesión de instalación del CST. Al respecto, lamentó la no realización de dicha sesión y exhortó al Gobierno a mantener sus iniciativas de llamar al diálogo tripartito para alcanzar la pronta reactivación y el pleno funcionamiento del CST, y a permitir la implementación de buenas prácticas de consultas con los interlocutores sociales, asegurando así una plena participación tripartita. En un espíritu constructivo, la obligatoriedad de la consulta tripartita persigue alcanzar procedimientos efectivos en la promoción de la aplicación de las normas internacionales del trabajo. Es por ello que la toma de decisiones para el debido cumplimiento de convenios fundamentales, de gobernanza y técnicos, no sólo requiere de la voluntad manifiesta de los gobiernos a realizar las gestiones indicadas y acordadas, sino también necesita del compromiso de los mandantes tripartitos y de la asistencia técnica de la OIT. Finalmente, el Gobierno debe continuar sus esfuerzos en la implementación de medidas necesarias y el establecimiento de mecanismos de diálogo que contribuyan a una concertación social de soluciones tripartitas.

Una observadora, en representación de la Organización Mundial de Trabajadores (WOW), y hablando en nombre de la Unión Nacional de Trabajadores de Venezuela (UNETE), la Central regional de la Alternativa Democrática de las Américas (ADS) y algunos sindicatos de El Salvador, declaró que, en El Salvador, los últimos nueve años han significado un franco retroceso en materia de tripartismo, diálogo social, libertad sindical y firma de convenciones colectivas. En julio de 2017, la misión de contactos directos formuló una serie de recomendaciones, las cuales no han sido acatadas por el Gobierno, ya que el CST luego de un año de su juramentación no se ha reunido. No se había realizado ninguna consulta con las federaciones y confederaciones sindicales para la determinación de los procedimientos de elección de los representantes en el CST, sino hasta el 17 de mayo de 2018, fecha en la que el MTPS convocó a los representantes sindicales a una reunión con una consultora para abordar la reforma del reglamento, pretendiendo aparentar que están acatando las recomendaciones de la misión de contactos directos, lo cual demuestra que únicamente se pretende engañar a la Comisión, puesto que desde la última Conferencia no se había realizado ninguna acción en este sentido. La situación en el país ha empeorado. Por ejemplo, se ha obstaculizado el proceso de inscripción legal a diferentes organizaciones, imponiendo requisitos que no están establecidos en la legislación; se han realizado observaciones diversas a las actas de asambleas sindicales de aquellos sindicatos que los funcionarios consideran malos sindicatos; se han tomado hasta sesenta o noventa días sin que se entreguen las respectivas credenciales, obstaculizando con ello la representación sindical al dejar a las organizaciones sin las credenciales necesarias; se ha dado un trato discriminato-

rio al exigir requisitos extras sólo a los sindicatos identificados como no afines; no se cumple con los contratos del sector público, se realizan maniobras para no negociar colectivamente, como en los casos del Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD); se ejerce constante intromisión en la autonomía sindical que condiciona la independencia y el ejercicio libre del derecho de sindicación por parte del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial y del MTPS. El Gobierno no ha tomado ninguna medida para asegurar la plena aplicación de los convenios en la legislación y en la práctica, no ha realizado el proceso de sumisión de los convenios para su eventual ratificación por las instancias correspondientes. El diálogo social es el gran ausente, como pone de manifiesto el hecho de que se ha aprobado una política y un pacto nacional de empleo, sin consultar con todas las organizaciones de trabajadores. Además, se pretende aprobar una ley de servicio público, que en su esencia destruye a las organizaciones sindicales, se les niega el derecho a negociar colectivamente, se elimina la estabilidad laboral de los servidores públicos y se viola flagrantemente los convenios de la OIT. El Gobierno debe realizar reformas a la legislación nacional encaminadas a eliminar los obstáculos a la libertad sindical. Por ejemplo, debe generar acciones tendientes a que se disminuya el número de miembros para constituir un sindicato, lo que está dejando sin poder ejercer su derecho de sindicación a empleados municipales y del Gobierno central cuyas instituciones cuentan con un número menor de 35 trabajadores los cuales tampoco pueden conformar sindicatos de empresas. De igual manera, se debería eliminar la exigencia de que para poder ser directivo sindical se debe ser salvadoreño por nacimiento, puesto que no permite que los trabajadores migrantes de otros países que laboran en la industria de la construcción y en labores agropecuarias puedan ser directivos sindicales; o la posibilidad de sólo afiliarse a un sindicato, aunque laboren los trabajadores en dos sectores diferentes de la economía, así como la obligatoriedad de elegir anualmente a las juntas directivas sindicales, federales y confederales.

La miembro gubernamental de la República Dominicana se adhirió a la declaración del GRULAC, y manifestó su apoyo a las informaciones brindadas por el Gobierno con respecto a la aplicación del Convenio. Reconoció las medidas positivas adoptadas por el Gobierno, que evidencian de manera expresa la voluntad del mismo de fomentar y fortalecer el diálogo social y el acuerdo entre los sectores, favoreciendo además la activación del CST. Asimismo, agradeció a la OIT por su contribución en el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos a través de la cooperación técnica y que actualmente está siendo proporcionada al Gobierno.

El miembro trabajador de la República Bolivariana de Venezuela indicó que se observa la voluntad del Gobierno y de los trabajadores de promover el diálogo social a través del CST. El diálogo debe ser honesto, sincero y responsable pero está siendo utilizado como una herramienta para menoscabar los derechos alcanzados en la lucha de los trabajadores. En este caso y otros, se observa la posición de los empleadores de romper el diálogo social cuando, por fin, algunos gobiernos lo practican y cumplen con los convenios de la OIT. Cuando se logra superarlos, los empleadores niegan que hayan sido consultados y evitan el diálogo acusando a estos gobiernos de injerencistas. En los casos de asesinatos de sindicalistas, estudiantes, maestros, ecologistas y periodistas, no se observa la misma contundencia. La protección de los sindicalistas, luchadores sociales y ecologistas es necesaria, como lo es igualmente imponer sanciones severas a quienes violen, por ejemplo, el derecho humano al trabajo decente, el derecho a la vida, a la educación, a la salud y a la vivienda. También, es ne-

cesario reconocer a los gobiernos, que junto con sus trabajadores y empleadores honestos, superan y mejoran los convenios de la OIT.

La miembro gubernamental de Cuba se adhirió a la declaración del GRULAC y agradeció las informaciones suministradas por el Gobierno. Lo consignado en el informe de la Comisión de Expertos, que examina la implementación por El Salvador de las conclusiones de 2017 de la Comisión de la Conferencia debe tomarse en consideración. En dicho informe se incluye al país en la lista de casos en los que la Comisión de Expertos ha manifestado su satisfacción por las medidas adoptadas y los procesos implementados por el Gobierno en respeto del tripartismo y del diálogo social. El Gobierno ha manifestado con ello su buena voluntad en cuanto al cumplimiento del Convenio. La asistencia técnica y la cooperación de la OIT pueden contribuir en dicho proceso.

El miembro trabajador del Paraguay, hablando en nombre de la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) y la ADS, expresó su preocupación acerca de la ausencia de voluntad del Gobierno para adoptar las medidas necesarias para fomentar y garantizar las consultas efectivas y el diálogo social con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, además de no seguir las reglas que servirían como base para el desarrollo de un diálogo maduro, violentando así a la libertad sindical. La situación en el país es alarmante, ya que el Gobierno no cumple con el Convenio y transgrede y vulnera el espíritu y los principios de diálogo social y consulta efectiva, que son pilares de la OIT y del trabajo de esta Comisión. El Gobierno no sustentó los procesos de concertación social y participación tripartita llevados a cabo, perjudicando a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como a la comunidad internacional. Son importantes los organismos nacionales e internacionales en las que los gobiernos pueden garantizar la existencia de consultas y colaboraciones inclusivas y efectivas para el correcto desarrollo del interés común, sin que se adolezca de prácticas discriminatorias, respetando la libertad sindical y el tripartismo para lograr mejoras a nivel nacional que transformen de manera positiva y exitosa las relaciones de trabajo. El diálogo social desempeña un papel crucial para promover el trabajo digno y decente, en condiciones de garantía, libertad, seguridad y dignidad. El Gobierno debe convertir su voluntad en la fuerza motriz más poderosa.

El miembro empleador de Honduras recordó que el año pasado el caso fue examinado bajo la clasificación de doble nota a pie de página y la Comisión urgió al Gobierno nuevamente para que se llevara a cabo la misión de contactos directos antes de finales de 2017. Esto denota la gravedad de las reiteradas violaciones por parte del Gobierno al Convenio y a los principios de la OIT. Asimismo, la Comisión, después de constatar la inexistencia de verdaderas consultas con organizaciones de trabajadores y de empleadores representativos e independientes, instó al Gobierno a: i) reactivar sin demora el CST, y ii) velar por que se realicen avances concretos en lo que respecta a la libertad y autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores para designar a sus representantes, sin ser objeto de intimidación. La misión de contactos directos en su informe final recomienda: reactivar el CST, garantizar la libertad y autonomía de la elección de los representantes de trabajadores y de empleadores, y hace un llamado al Gobierno para, que tanto en las leyes como en la práctica, se garantice el pleno respeto de la autonomía de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la designación de sus representantes. Es preocupante que el Gobierno no haya adoptado ninguna recomendación de la Comisión y de la misión de contactos directos, e incluso desconoce los fallos de sus propios entes de control constitucional, violentando con ello el cumplimiento de las

normas de trabajo y destruyendo la confianza que debe imperar en el diálogo social. La Comisión tiene el deber de promover el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo, a través de mecanismos que se consideren apropiados. Ante estas acciones reincidentes del Gobierno, el orador pidió: i) que de forma enérgica se exija el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Conferencia y de las de la misión de contactos directos; ii) que el Gobierno convoque a los legítimos actores sociales representativos, y iii) que en un plazo no mayor de dos meses presente los informes que correspondan al cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Expertos.

El miembro trabajador del Brasil expresó su solidaridad con los trabajadores de El Salvador, esperando que el Gobierno asegure la aplicación del Convenio. Asimismo, el Gobierno debe establecer y garantizar todas las condiciones para que esto se efectúe de manera plural, transparente y democrática. La participación de los sindicatos ha sido fundamental en el país para el mejoramiento de los salarios mínimos, y el acceso a la seguridad social para trabajadores informales y migrantes, por lo que es necesario fortalecer la presencia sindical en el sector privado. Los empleadores no deben defender el tripartismo solamente cuando les propicie beneficios y para permitir que las organizaciones más representativas de trabajadores se incorporen a todas las instancias tripartitas. Es necesario que dichas instancias actúen con la participación activa y plural de sindicatos, gobiernos y empleadores en busca del diálogo social y el espíritu del tripartismo para lograr la gobernabilidad, la justicia social, el desarrollo sostenible y la continuación de los avances concretados.

La representante gubernamental declaró haber escuchado con atención las intervenciones relativas al caso y resaltó que diversas iniciativas habían sido realizadas y que continuarían impulsándolas hasta lograr una solución para la activación del CST. El Gobierno seguiría solicitando la cooperación técnica y la mediación de la OIT, sobre todo, porque las gremiales empresariales atienden convocatorias para abordar las temáticas discutidas, solamente, cuando la OIT les convoca a conversar con el MTPS. Las argumentaciones expresadas respecto a un procedimiento de elección en la queja presentada por la ANEP y en la declaración del miembro empleador relativas a la SIGET, carecen de fundamento y constituyen un desacuerdo por interés sectorial. En El Salvador, la formación de organizaciones y de gremiales no constituye un delito, como lo fue durante la década de los gobiernos militares resultando en un conflicto armado. El Gobierno es un garante de la libertad de asociación, de la libre expresión y de los derechos civiles y políticos, los cuales son derechos constitucionales porque fueron parte de los resultados del diálogo y la negociación consagrados en los Acuerdos de Paz. Incluso, la Corte Suprema de Justicia emitió una medida cautelar para que la elección se suspendiera, no por las organizaciones creadas, sino por existir un conflicto de interés entre una de las personas electas y las funciones de la SIGET. El mismo órgano mandató a la Asamblea Legislativa que emitiera una disposición transitoria a la ley de creación de la SIGET para que habilitara a los directores que concluyeron su periodo en diciembre de 2017. Dichas medidas están siendo cumplidas por la SIGET y han sido tomadas mientras se resuelve el proceso de amparo presentado ante la Corte Suprema de Justicia. Por lo anterior, es necesario que todas las instancias respeten el debido proceso y que la inconformidad por la participación de organizaciones no afines al sector empleador, no significa que éstas, necesariamente, sean ilegales o que transgredan lo establecido por el Convenio. Asimismo, la electricidad y las telecomunicaciones, no son de interés exclusivo del sector empresarial, sino también de interés nacional, puesto que no son solamente un recurso

económico, sino que constituyen un recurso para el desarrollo y el bienestar de la población. Por lo tanto, diversos sectores tienen el legítimo derecho de participar, de expresar sus criterios y que estos se consideren en la toma de decisiones. En cuanto a lo referido por los miembros empleadores en relación con la injerencia del Gobierno en los procesos de elección, es importante mencionar que los criterios considerados para la designación de los representantes del sector trabajador han sido retomados de la costumbre internacional y con el fin de dar objetividad al mandato emitido por las conclusiones de la OIT, referidas a: i) instalar sin demora el CST, y ii) la resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que indica que el MTPS tiene la obligación de implementar y sustentar los procesos de concertación social y participación tripartita, frente a situaciones que obstaculizan el funcionamiento del CST. En la misma resolución se indica que se deben propiciar los espacios de diálogo entre las organizaciones sindicales involucradas y facilitarles los medios necesarios para que puedan acordar y aplicar procedimientos claros y permanentes de elección de sus representantes, a fin de garantizar la designación y participación del sector trabajador en el aludido órgano consultivo. En ese sentido, los criterios como el número de afiliación sindical, número de sindicatos federados y número de contratos colectivos que representaba cada una de las ternas presentadas, fueron los que orientaron dicha designación. Dichos criterios fueron tomados de los datos registrados en el MTPS y de la información emitida por las organizaciones sindicales que estaban inscritas. El Gobierno debe garantizar los procesos que son mandatados por la Asamblea Legislativa a través de la legislación y de la Corte Suprema de Justicia. Por ello, no se ha trastocado lo que establece el reglamento del CST, cuyos vacíos de procedimiento para la delegación del sector laboral se habían mantenido desde 1994, y que habían dado lugar a la inactividad de dicha instancia. Por otra parte, el Gobierno ha brindado la garantía absoluta a los empleadores para su participación. El Gobierno ha respetado la legislación y no ha adoptado procedimiento de elección alguno que sirva a intereses específicos.

Los miembros empleadores celebraron nuevamente el acuerdo en esta Comisión sobre la importancia del diálogo social y el respeto a la independencia de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. Es preocupante, por otro lado, escuchar voces de trabajadores independientes que afirman sufrir actos de discriminación como los que han señalado los empleadores, lo cual nos da cuenta de la gravedad del presente caso. Esta Comisión se ha pronunciado sobre la importancia del diálogo social, base fundamental de esta Organización. Para que el mismo sea fructífero debe contar con la participación de buena fe de los legítimos representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores independientes, pero sobre todo con la convicción del Gobierno sobre la necesidad de facilitarlo y de intentar llegar a consensos. En definitiva, en mucho depende de la verdadera vocación democrática del Gobierno, con miras a cumplir de buena fe con sus obligaciones derivadas de sus compromisos internacionales, pero más importante, con el afán de enriquecer la visión sobre los temas de interés nacional y lograr gobernabilidad. No se trata de cumplir con un aspecto meramente formal y, menos aún, de pretender hacerlo mediante la convocatoria de entidades sin representatividad alguna, o peor, constituidas arbitrariamente para el efecto, mostrando una vocación de diálogo que no se tiene. Preocupan las declaraciones del Gobierno de hace unos minutos, en donde claramente las están validando como organizaciones representativas de empleadores. Los miembros empleadores reiteraron que el Gobierno no puede sustraerse del cumplimiento de sus obligaciones por el solo hecho

que uno o ambos actores sociales pudiera resultar un interlocutor incómodo, por intentar defender sus legítimos intereses. Esta Comisión no puede dejar inadvertida una situación como la referida en este caso en los términos más severos; esto contribuiría a la destrucción del diálogo social y a la pérdida de confianza en los mecanismos de control. En esta ocasión se discrimina a los empleadores de El Salvador, luego podrían ser los trabajadores o los empleadores de cualquier parte del mundo. Desde el año pasado que discutimos este caso y desde que la misión de contactos directos emitió sus recomendaciones, no se aprecia en el Gobierno la voluntad de cumplir a cabalidad y de buena fe con sus obligaciones derivadas del Convenio. Es deber de la Comisión recordarle en términos muy claros, la necesidad de que modifique su actitud y que la adecue a derecho. Por lo anterior, los miembros empleadores pidieron que: i) en las conclusiones de este caso se destaque la gravedad de la situación del diálogo social en el país; ii) que se urja nuevamente al Gobierno para que reactive sin demora el CST, a través de las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores y mediante el diálogo social, a fin de asegurar su pleno funcionamiento; igualmente, iii) que sin demora alguna desarrolle, en consulta con los actores sociales, reglas claras, estables y conforme a derecho para la reactivación y pleno funcionamiento del CST. Además se le debe urgir al Gobierno: i) que se abstenga de interferir en la constitución de las organizaciones de empleadores y que facilite, de conformidad con la ley, la debida representación de las organizaciones legítimas de empleadores, emitiendo las credenciales correspondientes; ii) que nombre sin demora a los representantes de las organizaciones legítimas de los empleadores en los foros de diálogo social en donde tales designaciones están pendientes de realizarse, y iii) que haga un llamado para que acepte la cooperación técnica de la Oficina. Finalmente, por la gravedad del caso, los miembros empleadores pidieron que las presentes conclusiones figuren en un párrafo especial del informe de la Comisión.

Los miembros trabajadores reconocieron los esfuerzos realizados por el Gobierno para cumplir con el Convenio. En años anteriores, la asistencia técnica brindada por la OIT y una misión de contactos directos contribuyeron realmente a infundir confianza y reforzar el diálogo social tripartito en El Salvador. Sin embargo, aún quedan deficiencias significativas que es preciso subsanar sin demora. Por desgracia, los interlocutores sociales se han visto privados durante demasiado tiempo de la oportunidad de dar su opinión acerca de los instrumentos adoptados por la OIT. Por lo tanto, los miembros trabajadores instaron al Gobierno a que cree inmediatamente las condiciones propicias para que las consultas pertinentes tengan lugar. A pesar de cierto compromiso por parte del Gobierno, siguen cuestionándose los criterios y procedimientos que se aplican para elegir a los representantes de los trabajadores en el CST. La misión de contactos directos que visitó el país en julio de 2017 formuló recomendaciones al Gobierno, que el Grupo de los Trabajadores apoya plenamente. La misión señaló la necesidad de realizar consultas adecuadas con las confederaciones y federaciones interesadas para determinar unos procedimientos de elección de carácter estable en función de criterios de representatividad precisos, objetivos y preestablecidos. Además, la misión recomendó la creación de un grupo de trabajo abierto a todas las confederaciones y las federaciones registradas, para definir de forma conjunta criterios y procedimientos claros y duraderos para la designación de sus representantes. La OIT está brindando asistencia técnica en la actualidad con vistas a entablar consultas con los interlocutores sociales para reformar los reglamentos del CST de cara a aplicar esas recomendaciones. Tanto los empleadores como las autoridades gubernamentales deben respetar ese proceso y las decisiones tomadas por los trabajadores para permitir

que el CST empiece a funcionar por fin. A este respecto, deben tomarse todas las medidas necesarias, como recomendación la Comisión de Expertos, con miras a investigar y resolver todas las acusaciones de injerencia en el CST. El Grupo de los Empleadores destacó los problemas a los que se enfrentaba con respecto a diversos órganos a escala nacional y las acusaciones de injerencia del Gobierno. Expresó la esperanza de que el Gobierno colabore con los empleadores lo antes posible para encontrar una solución satisfactoria. Sin embargo, cabe indicar que estos órganos no se ocupan de las cuestiones enumeradas en el artículo 5 del Convenio y, por lo tanto, éstos no deben distraer la atención de las demás cuestiones examinadas, que revisten una gran importancia. Una vez más, instaron al Gobierno a que colabore con la OIT mediante la asistencia técnica para que, después de mucho tiempo de espera, se consiga al fin avanzar en este asunto.

Conclusiones

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

La Comisión observó con preocupación que el diálogo social funciona de forma deficiente y se incumplen las disposiciones del Convenio.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión, la Comisión instó al Gobierno a que:

- se abstenga de interferir en la constitución de las organizaciones de empleadores y facilite, de conformidad con la Ley, la debida representación de las organizaciones legítimas de empleadores, emitiendo las credenciales correspondientes;
- elabore normas claras, objetivas, previsibles y jurídicamente vinculantes en consulta con los interlocutores sociales para asegurar la reactivación y el pleno funcionamiento del Consejo Superior del Trabajo;
- reactive nuevamente y sin demora el Consejo Superior del Trabajo por medio de las organizaciones más representativas de trabajadores y de empleadores y a través del diálogo social, y garantice el pleno funcionamiento de dicho órgano;
- designe sin dilación a representantes de las organizaciones patronales más representativas en el Consejo Superior del Trabajo en los casos en que dichos nombramientos no se hayan realizado, y
- recurra a la asistencia técnica de la OIT.

La Comisión recomienda al Gobierno que presente una memoria detallada a la Comisión de Expertos antes de su próxima reunión, que se celebrará en noviembre de 2018.

Una representante gubernamental tomó nota de las conclusiones y reiteró que el Gobierno está firmemente comprometido con el fiel cumplimiento del Convenio. El Gobierno ha impulsado el diálogo social tripartito en la agenda nacional para el logro de la justicia social y laboral y seguirá realizando las gestiones de cooperación técnica para que los interlocutores sociales tengan las herramientas técnicas para su ejercicio. En El Salvador, existe la libertad de organización; no se niega a nadie ese derecho, y las gremiales que representan el sector empresarial tienen participación activa y garantizada en todos los espacios tripartitos y en casi todos los espacios paritarios. En el caso del Consejo Superior del Trabajo, el reglamento establece la participación de las gremiales de la ANEP (CASALCO, CAMAGRO, Cámara de Comercio y ASI) — y de la misma ANEP — las cuales, a pesar de no haber asistido a la sesión de instalación, ya han enviado sus representantes para participar en dicha instancia. A diferencia del sector laboral, que no cuenta con un procedimiento de elección, no existe ningún impedimento para la delegación del sector empresarial. La oradora celebró la existencia de los órganos de control que acompañan a los países en el cumplimiento de los Convenios. Asimismo, éstos no

deberían utilizarse como espacios para abordar desacuerdos que se pueden resolver, precisamente, a través de la participación activa y efectiva en las instancias que ya están estructuradas para ello. Agradeció a los oradores que reconocieron las gestiones realizadas por el Gobierno para avanzar en el cumplimiento del Convenio así como la cooperación técnica recibida de la Oficina.

SERBIA (ratificación: 2005)

Una representante gubernamental indicó que el diálogo social a nivel nacional es un proceso tripartito entre los representantes de los empleadores, de los trabajadores y gubernamentales, y que la negociación colectiva y la labor de los consejos sociales y económicos son las formas más importantes de diálogo social. Las bases del diálogo social se establecieron en el Código del Trabajo, fundamentalmente con respecto a la constitución de sindicatos y de asociaciones de empleadores, y al método y los requisitos para determinar su representatividad. El establecimiento del Consejo Económico y Social de la República de Serbia (SEC) en 2004 creó las condiciones para un diálogo social más fructífero a escala nacional. El diálogo social se promueve a través de reuniones del personal periódicas y de las sesiones del SEC. En 2018, se celebraron cuatro sesiones del SEC, y ocho en 2017. Con respecto a las observaciones formuladas por los interlocutores sociales acerca de que los proyectos de ley no se han sometido a consulta, la oradora explicó que, en 2017, se comunicaron al SEC las siguientes leyes y otros actos normativos que habían sido elaborados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Asuntos Veteranos y Sociales (en adelante, el Ministerio de Trabajo), para su consideración y opinión: 1) el proyecto de ley para enmendar la Ley sobre la Solución Pacífica de Conflictos Laborales; 2) el proyecto de ley para enmendar el Código del Trabajo; 3) la propuesta de un reglamento para enmendar el Reglamento sobre exámenes médicos previos y periódicos de los trabajadores ocupados expuestos a un mayor riesgo, y 4) la propuesta de un reglamento para la adquisición de nuevos conocimientos sobre la seguridad y salud en el trabajo. Además, también en 2017, el SEC consideró los siguientes proyectos de ley elaborados por el Ministerio de Administración Estatal y de Autogobierno Local: 1) el proyecto de ley sobre los salarios de los funcionarios públicos y los empleados estatales en las autoridades provinciales autónomas y las unidades de la administración local; 2) el proyecto de ley sobre los trabajadores en los servicios públicos, y 3) el proyecto de ley para la enmienda de la Ley sobre el Sistema de Salarios del Sector Público. Además del SEC establecido a nivel nacional, existen consejos sociales y económicos al nivel de los territorios autónomos y de la administración local. En el registro mantenido por el Ministerio de Trabajo figuran 19 consejos. Una de las formas más importantes de diálogo social es la negociación colectiva. Las enmiendas al Código del Trabajo introducidas en julio de 2014 tuvieron por objeto fomentar el diálogo social y la negociación colectiva a fin de concluir convenios colectivos a todos los niveles (a nivel de la empresa, de la industria, de la administración local y a nivel nacional). Los representantes gubernamentales participan en los procedimientos de negociación en relación con convenios colectivos que se aplican a empresas públicas y corporativas financiadas por la República, y para los convenios colectivos especiales que se aplican a empresas públicas y servicios públicos. En la actualidad, 17 convenios colectivos especiales y cinco acuerdos que cubren distintos sectores económicos están registrados por el Ministerio de Trabajo y han sido publicados en el *Boletín Oficial*. Por ejemplo, se han concluido convenios colectivos especiales que se aplican a instituciones en el ámbito de la salud, la cultura, la protección social, así como aquéllos que se aplican a los trabajadores de las escuelas elemental y secundaria y de las residencias

de estudiantes, los policías, las autoridades estatales, y las instituciones preescolares. Asimismo, se han concluido convenios colectivos que cubren distintos sectores económicos, tales como la industria química y la industria no metalúrgica, la agricultura, la alimentación, el tabaco y la gestión del agua, la construcción y los materiales de construcción, y el mantenimiento de carreteras.

Con respecto a la observación acerca de que se ha excluido a los interlocutores sociales del proceso de redacción de la legislación laboral y social, la oradora reiteró que el diálogo social es una parte muy importante del proceso de elaboración de leyes. En consonancia con el plan de trabajo del Gobierno para 2016-2018, está elaborándose un marco jurídico sobre las huelgas y la solución pacífica de conflictos laborales. El grupo de trabajo ha estado integrado por representantes de los sindicatos y de las asociaciones de empleadores a nivel nacional, y por miembros del SEC. En la sesión de 28 de diciembre de 2017, el Gobierno finalizó un proyecto de ley para enmendar la Ley sobre la Solución Pacífica de Conflictos Laborales, y lo comunicó a la Asamblea Nacional para su adopción. La discusión pública sobre el proyecto de ley de huelga se finalizó el 10 de mayo de 2018, y se están realizando otras actividades para que este proyecto de ley sea adoptado por el Gobierno. En respuesta a las observaciones formuladas por los interlocutores sociales acerca de que el Comité de Representatividad dejó de funcionar en mayo de 2017, la oradora señaló que dado que el nuevo Gobierno se había constituido el 29 de junio de 2017, el Ministerio de Educación, Ciencia y Avances Tecnológicos, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud habían tenido que designar nuevos representantes. Tras su designación el 19 de abril de 2018, el Comité de Representatividad celebró su primera sesión el 7 de mayo de 2018. Por lo referente a las observaciones formuladas por los interlocutores sociales acerca de que no se han celebrado consultas sobre las normas internacionales del trabajo, la oradora señaló que dichas consultas han tenido lugar con regularidad. El ejemplo más evidente de los resultados de las consultas es la ratificación del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183). Este Convenio se ratificó tras la reunión entre los representantes gubernamentales y los representantes sindicales. El proceso de ratificación ha comenzado por iniciativa de la Confederación Sindical «Nevazhinost», con el apoyo de la Confederación de Sindicatos Autónomos de Serbia, y de las asociaciones de empleadores. Todas las memorias sobre la aplicación de los convenios de la OIT se han comunicado a los interlocutores sociales anualmente, para que den a conocer su opinión y formulen observaciones. El Gobierno remite oportunamente a la OIT todos los comentarios recibidos. A fin de preparar a la delegación de la República de Serbia para la Conferencia Internacional del Trabajo, el Gobierno ha enviado los siguientes documentos al SEC: la carta de invitación; información sobre la Conferencia y las directrices para la participación, y una solicitud dirigida al SEC para que transmita al Gobierno información sobre los delegados de los interlocutores sociales ante la Conferencia. Además, el Gobierno ha proporcionado los siguientes documentos de la OIT a los interlocutores sociales: el texto de la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205), recientemente adoptada, y un cuestionario sobre la aplicación de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). El SEC se ha reunido en dos ocasiones, en marzo y abril de 2018, en relación con la participación en la Conferencia Internacional del Trabajo.

Los miembros trabajadores recordaron la necesidad de organizar el diálogo social de manera efectiva para poder abordar todos los problemas que pueden surgir en el ámbito de la aplicación de los instrumentos internacionales del trabajo. En efecto, el diálogo social se encuentra de

manera transversal en todos los instrumentos de la OIT, en particular en el presente Convenio, que aborda directamente la cuestión del diálogo social en el marco de las consultas tripartitas relativas a las normas internacionales del trabajo. Este Convenio goza de una gran adhesión de los Estados Miembros de la OIT puesto que, hasta la fecha, cuenta con 140 ratificaciones. Subrayaron que se ha llevado a cabo una campaña de ratificación encaminada a lograr la ratificación universal del Convenio núm. 144 cuando se celebre el centenario de la OIT. Los Estados que aún no lo han hecho deberían emprender un proceso de ratificación del Convenio núm. 144. En efecto, si bien la ratificación de este Convenio es esencial, su cumplimiento en la legislación y en la práctica es más importante todavía. La aplicación por parte de Serbia del Convenio que ratificó en 2005 ha sido problemática. Al tratarse de una ratificación relativamente reciente, los incumplimientos observados tal vez se deban a la relativa juventud de la ratificación. Este Convenio, que consagra los principios fundamentales del diálogo social, parece tener dificultades para encontrar eco en Serbia. En efecto, según los interlocutores sociales, la concertación social se ha reducido al mínimo estrictamente necesario a todos los niveles. Si bien el objetivo de este Convenio es promover consultas tripartitas efectivas, debe reconocerse que, a día de hoy, Serbia dista mucho de lograr este objetivo. No pueden celebrarse consultas efectivas, conforme a los requisitos del Convenio, reduciendo el diálogo social al mínimo. A este respecto, los interlocutores sociales señalan que, de manera general, no todos los proyectos de ley en el ámbito de la legislación laboral o social se someten al órgano de consulta competente en la materia. Es difícil imaginar que no ocurra lo mismo con todos los elementos que deben someterse obligatoriamente a consulta con los interlocutores sociales en virtud del artículo 5 del Convenio. En efecto, todos los proyectos se someten directamente a la Asamblea Legislativa sin consultar previamente al órgano tripartito consultivo competente. El artículo 2, párrafo 1, del Convenio prevé que todo Estado Miembro se compromete a poner en práctica procedimientos que aseguren consultas tripartitas efectivas, y éste ya no parece ser el caso en Serbia. Si el Gobierno tuviera que establecer o restablecer tales procedimientos, deberá consultar a tal efecto a las organizaciones representativas de trabajadores y de empleadores, conformemente a lo dispuesto en el artículo 2, párrafo 2, del Convenio. En este sentido, las organizaciones representativas de trabajadores indican que su representante ya no está autorizado a participar en la redacción de las leyes en el ámbito de la legislación laboral y social. Esta situación se suma a la falta de diálogo con los interlocutores sociales, en particular con las organizaciones de trabajadores. Se había establecido un Comité de Representatividad a fin de determinar la representatividad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, pero éste cesó sus actividades en mayo de 2017. Según los interlocutores sociales, la paralización de este Comité ha afectado considerablemente al diálogo social y ha dado lugar a que el Gobierno sea ahora el que define la representatividad de las organizaciones. Las decisiones del Gobierno en materia de representatividad se toman sin consultar al comité. Es evidente que este procedimiento, aplicado probablemente debido a la disfunción del órgano competente en la materia, debería ser objeto de consultas con los interlocutores sociales.

Contrariamente a lo dispuesto en el artículo 5, párrafo 2, del Convenio, al parecer no se ha fijado ningún programa de común acuerdo con los interlocutores sociales para garantizar la celebración de consultas tripartitas a intervalos apropiados sobre las cuestiones objeto de este Convenio. Debido a la ausencia de consultas periódicas, las consultas tienen lugar demasiado tarde, o nunca. Por consiguiente,

se instó al Gobierno a revisar, en concertación con los interlocutores sociales, los procedimientos aplicables en la materia. En vista de las dificultades observadas, conveniría que el Gobierno inste a la autoridad competente a elaborar un informe anual sobre el funcionamiento de los procedimientos de consulta de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio. Incumbe al Gobierno garantizar que la autoridad competente disponga de todos los medios necesarios para preparar dicho informe. Éste analizará efectivamente la situación y permitirá prever la revisión de todos los elementos que paralizan el diálogo social en este país. Serbia ya se beneficia de un programa de asistencia técnica de la OIT cuyo objetivo es precisamente fortalecer las capacidades de la autoridad competente en materia de consultas tripartitas. Es importante evaluar los progresos realizados en este ámbito y alentar el recurso a esta asistencia. La OIT también organizó un taller tripartito en Belgrado en 2017 para impartir formación a los interlocutores tripartitos sobre la manera de aplicar el Convenio. A pesar de esta asistencia, de las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos se desprenden claramente numerosos incumplimientos de este Convenio. Los miembros trabajadores estimaron que la situación puede mejorar significativamente si el Gobierno despliega esfuerzos en este sentido. Las medidas que deben adoptarse para superar las dificultades observadas y restablecer consultas tripartitas efectivas no son excesivamente complejas y sólo requieren un mínimo de voluntad política.

Los miembros empleadores subrayaron la importancia de que los Estados respeten este Convenio de gobernanza. Serbia ratificó el Convenio el 13 de mayo de 2005 y, hasta la fecha, la Comisión de Expertos ha formulado siete comentarios al respecto, los tres últimos en 2012, 2015 y 2017. En 2001, el SEC se creó como órgano consultivo tripartito. La legislación prevé que los interlocutores sociales estén representados en pie de igualdad junto con una delegación gubernamental. Por lo tanto, el SEC emerge entonces como el órgano nacional competente por excelencia para asumir la función consultiva sobre los instrumentos de la OIT. Sin embargo, todo apunta a que las autoridades rara vez recurren a él, sobre todo en lo que respecta a las obligaciones previstas en el Convenio. Es evidente que el contenido, el procedimiento, los plazos de consulta, los resultados y la frecuencia de estas consultas siguen planteando interrogantes. Los miembros empleadores expresaron su preocupación por las conclusiones alcanzadas por la Comisión de Expertos. Tomando nota de las explicaciones proporcionadas por el Gobierno, señalaron que deben adoptarse medidas concretas para aplicar el Convenio a nivel nacional.

Los miembros empleadores consideran que este Convenio es de suma importancia, ya que el tripartismo, consagrado en la Constitución de la OIT, es uno de los pilares de la Organización. Es lo que la distingue de otras organizaciones internacionales. Una de las virtudes del Convenio es su flexibilidad, ya que permite que tanto la naturaleza como la forma de los procedimientos de consulta se determinen en función de la práctica nacional. Así pues, los objetivos del Convenio pueden alcanzarse por medio de una gran variedad de procedimientos y métodos de consulta tripartita. Ahora bien, para que tengan sentido, las consultas no deben ser meras formalidades, sino que deben recibir toda la atención de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores para ayudar al Gobierno a tomar una decisión. En este sentido, el tripartismo no es un camino fácil. Requiere el establecimiento de medios de información adecuados para que las organizaciones dispongan de los datos necesarios para efectuar consultas, intercambiar información sobre las distintas opiniones y solucionar conflictos teniendo en cuenta las posiciones de los interlocutores sociales antes de tomar la decisión final. Es esencial que las decisiones esenciales

del Gobierno relativas a sus obligaciones para con la OIT tengan en cuenta las opiniones expresadas por los empleadores y los trabajadores. Por último, en el artículo 5, párrafo 2, del Convenio se prevé la celebración de consultas al menos una vez al año. Es difícil imaginar que puedan celebrarse con menos frecuencia, habida cuenta de la diversidad de cuestiones que justifican la celebración de consultas en diferentes períodos del año. Aunque los gobiernos no tienen la obligación de presentar memorias anuales sobre el funcionamiento de este procedimiento, sí tienen la obligación de celebrar consultas sobre la oportunidad de tales memorias. Dicho esto, las obligaciones de los gobiernos en materia de presentación de memorias son onerosas y a veces retrasan o acortan el plazo para la celebración de consultas tripartitas, o incluso impiden que éstas tengan lugar en los plazos establecidos. Los miembros empleadores apoyan toda iniciativa que permita aligerar la carga administrativa de los gobiernos, manteniendo al mismo tiempo la calidad de la información proporcionada por los mismos. Esta racionalización facilitará la buena marcha de las consultas tripartitas. Con respecto a los diversos comentarios formulados por la Comisión de Expertos, los miembros empleadores recordaron que las consultas tripartitas del Gobierno no pueden limitarse a un texto legal o a una consulta puramente formal. Así pues, no basta con organizar el viaje de las delegaciones de empleadores y trabajadores para que participen en la Conferencia Internacional del Trabajo, ni con presentar proforma, de manera selectiva o a última hora, notas generales inadecuadas para una consulta de calidad. Por el contrario, debe llevarse a cabo un proceso fundamental de consulta efectiva. Algunas de las cuestiones examinadas por la Comisión de Expertos se han planteado en reiteradas ocasiones. Por lo tanto, es importante que el Gobierno facilite por escrito información detallada y útil sobre el funcionamiento efectivo del SEC.

El miembro trabajador de Serbia indicó que la Ley sobre el Consejo Económico y Social establece que el SEC es un órgano independiente, integrado por representantes gubernamentales y representantes de las asociaciones representativas de empleadores y de trabajadores. Con arreglo a dicha ley, el SEC debería pronunciarse sobre cuestiones como el desarrollo y la mejora de la negociación colectiva, el impacto de la política económica y las medidas para su aplicación en lo que respecta al desarrollo social y la estabilidad, la política del empleo, las políticas salariales y de precios, la competencia y la productividad, la privatización y otras cuestiones en materia de ajustes estructurales, la protección de las condiciones de vida y de trabajo, la educación y la formación profesional, la atención de salud y el bienestar social, las tendencias demográficas y otras cuestiones. Los miembros del SEC deberían adoptar sus decisiones por consenso. En relación con la aplicación del Convenio, el orador denunció que los proyectos de ley sobre cuestiones laborales y sociales o los que regulan el derecho a trabajar no se someten al SEC para su examen. En lugar de ello, el Gobierno presenta directamente estos proyectos a la Asamblea Nacional. A lo largo de 2017, se presentaron 18 proyectos a la Asamblea Nacional sin haber realizado consultas previas con el SEC ni haber solicitado su participación. En lo que respecta a la representatividad, el orador indicó que, con arreglo al artículo 224 del Código del Trabajo, la representatividad de un sindicato a nivel nacional la determina el Ministro a propuesta del Comité de Representatividad. Este Comité debería estar compuesto por tres representantes del Gobierno, tres representantes de los sindicatos y tres representantes de la asociación de empleadores. Señaló que el Comité no dejó de funcionar entre mayo de 2017 y abril de 2018 porque el Gobierno no había designado a sus representantes. Además, en julio de 2014, se enmendó el artículo 229 del Código

del Trabajo, que ahora dispone que el Comité de Representatividad únicamente puede funcionar y adoptar propuestas si están presentes en la reunión al menos dos tercios de sus miembros (antes de la enmienda, todas las decisiones tenían que adoptarse por consenso). En consecuencia, habida cuenta de que aliándose con la asociación representativa de empleadores el Gobierno puede realizar propuestas y tomar decisiones sin contar con él, el sindicato representativo no tiene el mismo estatus como interlocutor social en el Comité, contrariamente a lo dispuesto en el Convenio. Con arreglo al artículo 229, párrafo 7, del Código del Trabajo en su versión enmendada, el Gobierno se ocupa de la determinación de la representatividad, ya que el Ministro puede tomar decisiones al respecto sin solicitar el asesoramiento del Comité de Representatividad. En lo respecta a los convenios colectivos sectoriales, el orador lamentó que son inexistentes en el sector industrial, o los que se suscriben no se aplican o no consiguen la aprobación para ser extendidos. Además, en Serbia no hay organizaciones de empleadores que cumplan con el requisito de representatividad previsto en el Código del Trabajo en su versión enmendada (más del 50 por ciento de trabajadores en un determinado sector), y los convenios colectivos no pueden aplicarse sin que su efecto sea extendido. Por consiguiente, el orador pidió al Gobierno que: i) introduzca en su Reglamento una disposición a fin de que un proyecto de ley no pueda presentarse al Gobierno para su examen si no va acompañado de un dictamen del SEC, y ii) garantice la plena aplicación del Convenio mediante la enmienda de las leyes pertinentes.

La miembro empleadora de Serbia puso de relieve que en el Convenio se pide promover «consultas efectivas» para intercambiar opiniones antes de que el Gobierno adopte una decisión final. Nunca se ha proporcionado información a la Asociación de Empleadores de Serbia (SAE) de la mayoría de los temas cubiertos por el Convenio. No se han intercambiado opiniones con los empleadores ni se les ha consultado. Por ejemplo, Serbia ratificó el Convenio en 2005, y desde entonces, se han ratificado otros seis convenios sin celebrar consultas con los interlocutores sociales acerca de los beneficios de la ratificación, las mejoras previstas o los cambios necesarios en la legislación nacional. Las leyes relacionadas con la ratificación se presentan directamente a la Asamblea Nacional. Por lo tanto, no se brinda a los empleadores la oportunidad de expresar su opinión sobre asuntos relativos a las actividades de la OIT. Asimismo, la concesión de tiempo suficiente para examinar la información también es importante. En las solicitudes enviadas por el Gobierno para que las organizaciones de trabajadores y de empleadores formulen comentarios sobre los convenios ratificados, los plazos establecidos para que las organizaciones respondan son sumamente cortos. En respuesta a las quejas presentadas por los interlocutores sociales al respecto, el Gobierno ha introducido una práctica que consiste en conceder tiempo adicional si se solicita. Posteriormente, el Gobierno ha dejado de solicitar comentarios. En 2017, teniendo presente el plazo establecido por la OIT, la SAE preparó sus comentarios de manera oportuna y los envió directamente a la OIT. El alcance de las cuestiones que debían ser objeto de consultas tripartitas se estableció de manera selectiva. Los comentarios del Gobierno sobre los textos propuestos que debía examinar la Comisión de Aplicación de Normas tenían la forma de un documento denominado «Plataforma». No obstante, este documento sólo contenía notas generales y breves descripciones del orden del día de la reunión de la Conferencia y las comisiones pertinentes, y no incluía ninguna observación sobre la posición del Gobierno con respecto a los puntos del orden del día. No había nada que comentar ni agregar. Los interlocutores sociales sólo recibieron la Plataforma de este año el 25 de mayo de 2018, y no se ha proporcionado ninguna información sobre Serbia

que figure en la lista preliminar de casos que debe examinar la Comisión. La Conferencia figura en el orden del día del CES, el órgano nacional tripartito, pero sólo para obtener la aprobación formal de la composición de la delegación. Además, el Gobierno no ha enviado solicitudes de consulta sobre la denuncia de los convenios ratificados, ni siquiera en el caso de la denuncia automática, por ejemplo, cuando el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006 (MLC, 2006) se ratificó en 2006. No se han celebrado consultas relativas al examen de los convenios no ratificados o a las recomendaciones a las que aún no se ha dado efecto. En cuanto a las memorias sobre los convenios ratificados y no ratificados, aparte del corto plazo que se suele dar, lo cual puede suceder durante el período vacacional, la oradora señaló que no tiene conocimiento de ninguna de «las cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse» a la Oficina, tal como se establece en el artículo 5, d) del Convenio. Nunca se ha brindado la oportunidad a los empleadores de leer todos los comentarios formulados por el Gobierno, los sindicatos y los empleadores en un solo documento. Asimismo, jamás han recibido las copias finales de las memorias que se han enviado a la OIT sobre los convenios ratificados o no ratificados, de conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Constitución de la OIT. Asimismo, nunca se han celebrado consultas después de la Conferencia relacionadas con las conclusiones o las decisiones de sus comisiones, ni siquiera cuando Serbia ha sido objeto de debate. En 2017, la SAE presentó una queja a la Comisión de Verificación de Poderes. Sin embargo, sólo después de que los empleadores tomaron la iniciativa, se celebró un debate durante una reunión del SEC sobre la petición realizada por dicha Comisión al Gobierno para que actué de conformidad con la Constitución de la OIT. Los comentarios del Gobierno han revelado que no ha tenido en cuenta la petición y que no tiene la intención de hacerlo en el futuro.

La naturaleza y la forma de las consultas deben determinarse de conformidad con la práctica nacional. Tal como se explica más detalladamente en la Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152), el Gobierno puede celebrar consultas de la manera más eficiente en cuanto al tiempo y sin burocracia, tomando en consideración la eficacia en función de los costos. Las consultas tendrán que estar relacionadas con las normas de la OIT, ser eficaces y realizarse antes de poder adoptar una decisión, y se deberían celebrar por lo menos una vez al año. En Serbia existe un órgano tripartito nacional con una representación equitativa del Gobierno, los sindicatos y los empleadores (el SEC), que se estableció en 2001 sobre la base de un acuerdo suscrito por los tres interlocutores sociales. La finalidad del SEC es propiciar la buena marcha del diálogo tripartito a nivel nacional. Teniendo en cuenta el objetivo y la composición de dicho Consejo, la oradora estimó que debería considerarse como el órgano para celebrar los debates y las consultas entre los interlocutores sociales, de conformidad con el Convenio, y no debe únicamente utilizarse para la aprobación formal de la composición de la delegación enviada a la Conferencia. Con relación a la falta de determinados intervalos para las consultas sobre las cuestiones relacionadas con el Convenio, la capacidad administrativa de los tres mandantes no corresponde con el alcance y la diversidad de sus tareas. Por ello, conviene establecer intervalos para las consultas. Esto permitirá conceder suficiente tiempo para la planificación y la preparación, teniendo en cuenta en particular que, por una parte, el ciclo de presentación de memorias y los plazos introducidos por la OIT, así como los temas de la Conferencia se conocen con antelación, y, por otra, el SEC se reúne periódicamente. Serbia está plenamente dotada de

un excelente marco para aplicar el Convenio y la Recomendación núm. 152, pero existe una falta de voluntad para utilizar dicho marco.

La miembro trabajadora de Suecia, hablando en nombre de los miembros trabajadores de los países nórdicos y el Reino Unido, destacó la importancia de las consultas tripartitas, que permiten incorporar plenamente a los representantes de los trabajadores y de los empleadores en los procesos legislativos y al aplicar las normas internacionales del trabajo. Las consultas tripartitas, según lo dispuesto en el Convenio, son el pilar de la OIT y de sus mecanismos de supervisión. Éstas pueden celebrarse en diversas formas, pero deben ajustarse a las condiciones establecidas previamente en el país de que se trate. La oradora se refirió a título ejemplificativo al Comité Económico y Social Europeo (CESE), un órgano consultivo de la Unión Europea (UE) integrado por representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores que emite sus opiniones sobre proyectos legislativos e iniciativas normativas pertinentes de la UE. Además, una de las prioridades de la UE es promover el diálogo social, como lo demuestra el pilar europeo de derechos sociales, que promueve el diálogo social entre sus 20 principios. Conforme a este pilar, se debe consultar con los interlocutores sociales la elaboración y la aplicación de políticas económicas, de empleo y sociales, y se les alienta a que negocien y celebren convenios colectivos. En este contexto, la UE ha establecido como una de sus prioridades el fomento de una cooperación más estrecha con los Balcanes Occidentales, en particular con Serbia. Este país se ha comprometido en tiempos recientes a cooperar de esa manera como parte de sus esfuerzos para ser admitido en la UE. Destacando que el diálogo social es uno de los valores fundamentales de la UE, la oradora instó al Gobierno a que cumpla las normas internacionales del trabajo, en particular el Convenio, demostrando así su verdadero compromiso en la práctica.

Una observadora, que representa a la Internacional de la Educación (IE), recordó que el Convenio es la piedra angular del tripartismo. El Sindicato de Docentes de Serbia (TUS) está afiliado a la IE y desea que las reivindicaciones y expectativas de sus miembros sean consideradas en las negociaciones colectivas. Se han concluido convenios colectivos en todos los sectores de la educación, a excepción de la enseñanza superior en la que las negociaciones comenzaron en 2015 y aún no se han concluido. Así pues, los docentes de la enseñanza superior no tienen los mismos derechos que sus colegas. Esta situación plantea problemas desde el punto de vista de la democracia y la igualdad. Según el TUS, varios ministros que participan en las negociaciones obstaculizan los acuerdos, a saber, el Ministro de Educación y también los Ministros del Trabajo y de Finanzas que hacen referencia en particular a un problema de financiamiento. Sin embargo, una educación de calidad es de vital importancia para el desarrollo económico y social, y requiere una inversión de parte del Estado como lo preconizan las recomendaciones de 1966 y de 1997 de la OIT y de la UNESCO. Además, la oradora subrayó que no se ha consultado al TUS con respecto a diversos proyectos de ley. Éste es el caso, por ejemplo, de la Ley sobre la Educación, adoptada a finales de 2017. Se consultó inicialmente a las organizaciones sindicales de docentes, pero más tarde se les excluyó de las negociaciones. También se les ha excluido de las discusiones sobre la reforma del sistema escolar, lo que tiene necesariamente consecuencias sobre los estatutos y los derechos del personal. En efecto, la mayoría de los docentes están empleados en condiciones precarias, especialmente con contratos de corta duración. En 2014, el salario de los docentes se ha reducido desde entonces en un 10 por ciento y, si bien ha aumentado, sigue siendo un 16 por ciento inferior al salario medio en el país. En lo que respecta al proyecto de ley sobre el derecho de huelga, el TUS lamenta asimismo

que no se le haya escuchado, y se pregunta sobre el funcionamiento del Consejo Económico y Social, así como del Comité de Representatividad, que no está en funcionamiento desde mayo de 2017. Del mismo modo, el TUS expresa su preocupación por los criterios establecidos por el Gobierno para juzgar la representatividad. En su conclusión, la oradora instó al restablecimiento permanente y total del diálogo con el TUS para que éste pueda ser escuchado, en igualdad de condiciones con las demás partes, en lo que respecta a estas cuestiones.

La representante gubernamental agradeció a todos los participantes en la discusión sus comentarios e indicó que el Gobierno ya ha abordado la mayoría de las cuestiones que se mencionaron. El 6 de junio de 2018, se celebrará una nueva reunión del Comité de Representatividad, que es la autoridad responsable de determinar la representatividad de las organizaciones de trabajadores y de empleadores. En referencia a la intervención del miembro trabajador de Serbia en relación con una ley en materia de educación, la oradora declaró que no está en condiciones de aportar respuestas concretas en este momento, pero que el Gobierno comunicaría información sobre la cuestión en su próxima memoria en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, o en una carta aparte dirigida a la OIT. La próxima memoria sobre la aplicación del Convenio contendrá una copia de la solicitud remitida a los interlocutores sociales. El Ministerio de Trabajo, que es la autoridad responsable de la redacción de la memoria, no escatimará esfuerzos para responder a todos los comentarios formulados por la Comisión de Expertos.

Los miembros empleadores reiteraron que el tripartismo constituye uno de los pilares de la OIT. Es fundamental que el tripartismo se aplique efectivamente tanto a escala internacional como nacional. Cuando un gobierno se plantea ratificar un convenio de la OIT, debe examinar, no sólo su propia capacidad para aplicar ese convenio a nivel nacional, en la legislación y en la práctica, sino también su capacidad para cumplir las obligaciones administrativas que conlleva la ratificación, en particular en lo relativo a las memorias sobre la aplicación, así como a las consultas tripartitas correspondientes. Teniendo en cuenta esta carga administrativa, los gobiernos tienen potestad para organizar esas consultas de la manera más eficaz, con el fin de evitar una burocracia excesiva, siempre y cuando se respeten las siguientes disposiciones del Convenio: i) las consultas deben abarcar todas las normas de la OIT, tal y como se menciona en el artículo 5, párrafo 1; con arreglo al Convenio, no hay obligación de consultar a los interlocutores sociales sobre asuntos económicos y sociales en general; ii) en virtud del artículo 2, párrafo 1, esas consultas deben ser efectivas, esto es, organizarse de manera que el gobierno tenga en cuenta las opiniones de las diversas organizaciones antes de tomar decisiones, y iii) de conformidad con el artículo 5, párrafo 2, las consultas tripartitas deberán celebrarse al menos una vez al año. Tras tomar nota de las explicaciones aportadas por el Gobierno, los miembros empleadores recomendaron a las autoridades nacionales que adopten las medidas necesarias y apropiadas para garantizar consultas tripartitas efectivas y eficaces con los interlocutores sociales nacionales con arreglo al Convenio. En concreto, los miembros empleadores aconsejaron al Gobierno que: i) adopte las medidas necesarias para garantizar que se celebren consultas significativas, efectivas y oportunas sobre todas las cuestiones que abarca el Convenio; ii) aproveche la ocasión que brinda el órgano tripartito de diálogo social existente, el SEC, para organizar las consultas tripartitas que se requieren en el Convenio, sin tener que invertir en órganos de otro tipo, y iii) comunique por escrito toda información útil relativa a los resultados de dichas consultas tripartitas. Por último, los miembros empleadores invitaron al Gobierno a que

siga recurriendo a la asistencia técnica de la OIT en lo que respecta a sus recomendaciones.

Los miembros trabajadores agradecieron al representante gubernamental la información suministrada a la Comisión. Es esencial que el Gobierno actúe con determinación para armonizar su legislación y su práctica con el Convenio. Si bien la OIT se estableció el objetivo de alcanzar la ratificación universal del Convenio, el objetivo del Gobierno es diferente: asegurar el respeto y la aplicación efectiva del Convenio. En efecto, las recomendaciones que han de dirigirse al Gobierno se ponen en práctica fácilmente si existe una voluntad política. El Gobierno debe establecer o restablecer procedimientos que garanticen unas consultas efectivas entre sus representantes gubernamentales y los interlocutores sociales, especialmente en el SEC. Es esencial celebrar consultas entre los interlocutores sociales, con miras a establecer o restablecer estos procedimientos, para que puedan hacer valer sus opiniones. A tal efecto, es importante relanzar las actividades del Comité de Representatividad, con objeto de que pueda deliberar sobre las cuestiones relativas a la representatividad o comunicar opiniones al Gobierno sobre esas cuestiones. El Gobierno no puede decidir por sí solo, sin la opinión de un órgano independiente legítimamente, la representatividad de las organizaciones. Esta situación no debería perdurar. Los miembros trabajadores acogieron favorablemente las informaciones transmitidas por el Gobierno, según las cuales este Comité celebró su primera reunión el 7 de mayo de 2018, tras la designación de los representantes gubernamentales. Se invita al Gobierno a que asegure en el futuro el funcionamiento del comité, incluso cuando esté constituyéndose un nuevo gobierno. Es importante que el Gobierno vele asimismo por establecer o restablecer consultas a intervalos regulares sobre los elementos de discusión, de conformidad con el artículo 5, párrafo 1, apartados a) a e), del Convenio, instaurando un calendario anual de reuniones de la autoridad competente en materia de consultas tripartitas. Un informe sobre la situación, como prevé el artículo 6 del Convenio, podrá proporcionar información al Gobierno y a los interlocutores sociales sobre la conformidad de los procedimientos con el Convenio. Se pide al Gobierno que no escatime esfuerzos a fin de que el SEC cuente con los medios necesarios para la preparación de ese informe. Al haberse beneficiado el Gobierno de un programa de asistencia técnica de la OIT (el programa ESAP), convendría asimismo establecer un inventario de los progresos realizados por el programa. Como resultado de este inventario, y habida cuenta de la persistencia de dificultades en la aplicación del Convenio, los miembros trabajadores recomendaron al Gobierno que participe más activamente en este programa de asistencia técnica.

Conclusiones

La Comisión tomó nota de las declaraciones orales formuladas por la representante gubernamental.

Teniendo en cuenta la información presentada por el Gobierno y la discusión que tuvo lugar a continuación, la Comisión recomienda a las autoridades nacionales que adopten las medidas necesarias y adecuadas para velar por que se realicen consultas efectivas y eficientes con los interlocutores sociales nacionales en aplicación del Convenio núm. 144. Asimismo, recomienda al Gobierno que:

- adopte las medidas necesarias para que se celebren consultas significativas, efectivas y oportunas sobre cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo, en particular dentro del marco del Consejo Económico y Social de la República de Serbia, y
- proporcione información a la Comisión de Expertos, antes de su reunión de noviembre de 2018, sobre las cuestiones discutidas y la frecuencia de las consultas tripartitas.

La Comisión invita al Gobierno a que recurra a la asistencia técnica de la OIT en relación con las presentes conclusiones.

Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

SAMOA (ratificación: 2008)

La representante del Secretario General informó a la Comisión que la delegación del Gobierno de Samoa no está acreditada en la presente Conferencia. El Gobierno envió una comunicación a la atención de la Comisión de Expertos en relación con su cumplimiento del Convenio núm. 182. En esta comunicación, el Gobierno justificó también la ausencia de su delegación a la 107.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en razón de restricciones financieras e hizo hincapié en su compromiso de suministrar una memoria exhaustiva a la Comisión de Expertos antes de finales de agosto del año en curso.

El Presidente de la Comisión anunció que, como se indica en la parte VII del documento D.1, el último día de la discusión de los casos individuales, la Comisión trata los casos en que los gobiernos no hubieran respondido a la invitación de presentarse ante la misma. La negativa de un gobierno a participar en los trabajos de la Comisión constituye un obstáculo significativo para la consecución de los objetivos principales de la Organización Internacional del Trabajo. En el caso de los gobiernos que no están presentes en la Conferencia, la Comisión no debatirá sobre el fondo del caso, aunque pondrá de relieve en el informe la importancia de las cuestiones planteadas. Cuando se dan estas circunstancias, se recalcan especialmente las medidas que deberán tomarse para reanudar el diálogo.

Los miembros trabajadores lamentaron la ausencia de la delegación del Gobierno en la reunión actual de la Conferencia, que ha impedido el examen del caso por la Comisión. La participación del Gobierno en la Conferencia es esencial para el funcionamiento efectivo del sistema de control. Los miembros trabajadores destacaron algunos aspectos fundamentales de los comentarios de la Comisión de Expertos que requieren medidas de seguimiento por parte del Gobierno con miras a corregir la situación del trabajo infantil en el país. Un estudio piloto de la OIT reveló que alrededor del 38 por ciento del trabajo infantil en Samoa lo realizan menores de 15 años, lo que pone en riesgo el desarrollo de estos niños, y puso en entredicho la capacidad del Gobierno y su compromiso para corregir las peores formas de trabajo infantil. Las leyes en materia de protección de la infancia son inadecuadas y la ausencia de cualquier protección para los jóvenes entre 16 y 18 años de edad deja a éstos particularmente expuestos a riesgos de explotación. Las instituciones para la protección de los niños no funcionan correctamente y las reformas legislativas se han estancado. No han avanzado los procesos normativos para los proyectos de ley, por ejemplo para los proyectos redactados en conformidad con los Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, que el Gobierno había ratificado en 2016. Es preciso hacer más para atajar las preocupaciones relativas a las peores formas de trabajo infantil. Los miembros trabajadores instaron al Gobierno a suministrar a la Comisión de Expertos, en su próxima reunión, una memoria detallada sobre la aplicación del Convenio. El Gobierno debería recurrir a la asistencia técnica de la OIT para cumplir con sus obligaciones de presentación de memorias y eliminar las peores formas de trabajo infantil.

Los miembros empleadores se hicieron eco de la declaración de los miembros trabajadores y manifestaron que lamentaban que el Gobierno no haya asistido a la Conferencia. En relación con el incumplimiento del Convenio, que

es una gran preocupación, la Comisión de Expertos ha definido tres aspectos principales: la disparidad entre las ratificaciones de los Protocolos facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño y la protección real que reciben los niños en el país; la ausencia de una lista de trabajos peligrosos para los jóvenes, y la prevalencia de menores de 15 años explotados como vendedores ambulantes

y sujetos a otras prácticas abusivas. El hecho de que el Gobierno no haya presentado respuestas ante la Comisión sobre estas cuestiones, con independencia de su ausencia ante la misma, es un motivo de profunda preocupación. Los miembros empleadores instaron al Gobierno a comunicar sus respuestas y a comprometerse a participar plenamente en la próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Anexo I. Cuadro de las memorias debidas en 2017 sobre los convenios ratificados y recibidas desde la última reunión de la CEACR (hasta el 8 de junio de 2018)

(artículos 22 y 35 de la Constitución)

El cuadro publicado en el Informe de la Comisión de Expertos, página 661, debe ser puesto al día como sigue:

Nota: Las primeras memorias figuran entre paréntesis.

Los números de los párrafos implican modificaciones en las listas de países mencionados

Albania **11 memorias solicitadas**

(Párrafo 34)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 29, 97, 102, 105, 122, 138, 143, 168, 176, 181, 182

Alemania **8 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 27, 81, 87, 97, 98, 129, 152, MLC

Bahamas **10 memorias solicitadas**

(Párrafo 34)

- 9 memorias recibidas: Convenios núms. 12, 17, 19, 29, 42, 97, 105, 138, 182
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. MLC

Belice **30 memorias solicitadas**

(Párrafo 28)

- 15 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 26, 42, 81, 87, 94, 95, 98, 99, 108, 135, 141, 144, 151
- 15 memorias no recibidas: Convenios núms. 19, 29, 88, 97, 100, 105, 111, 115, 138, 150, 154, 155, 156, 182, (MLC)

Burundi **14 memorias solicitadas**

- 13 memorias recibidas: Convenios núms. 1, 12, 17, 19, 29, 42, 62, 64, 90, 101, 105, 138, 182
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 27

Cabo Verde **10 memorias solicitadas**

- 7 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 87, 98, 105, 138, 182, (MLC)
- 3 memorias no recibidas: Convenios núms. 17, 19, 118

China **7 memorias solicitadas**

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 19, 27, 32, 122, 138, 182, (MLC)

Croacia **31 memorias solicitadas**

- 26 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 13, 14, 19, 24, 25, 27, 29, 45, 87, 90, 100, 102, 103, 105, 111, 113, 119, 121, 122, 132, 138, 148, 155, 161
- 5 memorias no recibidas: Convenios núms. 32, 98, 106, 156, 182

Democrática del Congo, República **27 memorias solicitadas**

(Párrafo 34)

- 19 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 19, 26, 29, 62, 81, 87, 88, 98, 100, 102, 105, 111, 118, 121, 135, 138, 182
- 8 memorias no recibidas: Convenios núms. 27, 94, 95, 119, 120, 144, 150, 158

Eritrea 7 memorias solicitadas

(Párrafo 34)

- 4 memorias recibidas: Convenios núms. 87, 98, 100, 111
- 3 memorias no recibidas: Convenios núms. 29, 105, 138

Eslovenia 17 memorias solicitadas

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 27, 29, 32, 90, 95, 97, 100, 105, 111, 114, 131, 143, 144, 156, 173, 182, (187)

Estonia 6 memorias solicitadas

(Párrafo 34)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 27, 29, 105, 122, 138, 182

Ex República Yugoslava de Macedonia 10 memorias solicitadas

(Párrafo 34)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 27, 32, 90, 94, 97, 100, 111, 131, 143, 144

Francia 16 memorias solicitadas

- 15 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 27, 29, 36, 97, 105, 122, 124, 138, 141, 152, (181), 182, MLC
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 137

Grecia 21 memorias solicitadas

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 11, 17, 19, 27, 42, 77, 78, 81, 87, 90, 95, 98, 100, 102, 111, 122, 124, 126, 141, 156, 160

Irlanda 13 memorias solicitadas

- 10 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 27, 32, 100, 111, 121, 122, 139, (MLC), (189)
- 3 memorias no recibidas: Convenios núms. 81, 87, 98

Italia 9 memorias solicitadas

(Párrafo 34)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 27, 81, 87, 97, 98, 129, 137, 143, 152

Jamaica 8 memorias solicitadas

(Párrafo 34)

- 6 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 19, 81, 87, 98, 152
- 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 94, 97

Lao, República Democrática Popular 8 memorias solicitadas

- 7 memorias recibidas: Convenios núms. 29, 100, 111, 138, 144, (171), 182
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 6

Líbano 15 memorias solicitadas

- 14 memorias recibidas: Convenios núms. 17, 19, 59, 77, 78, 90, 95, 98, 100, 111, 122, 131, 150, 152
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 81

Libia 10 memorias solicitadas

(Párrafo 34)

- 8 memorias recibidas: Convenios núms. 81, 87, 95, 98, 102, 118, 121, 131
- 2 memorias no recibidas: Convenios núms. 53, 130

Madagascar 12 memorias solicitadas

(Párrafo 34)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 6, 26, 81, 87, 88, 95, 97, 98, 124, 129, 159, 173

Malawi	18 memorias solicitadas
---------------	--------------------------------

- 9 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 19, 87, 98, 100, 111, 158, 159
- 9 memorias no recibidas: Convenios núms. 26, 45, 81, 97, 99, 129, 144, 150, 182

México	15 memorias solicitadas
---------------	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 27, 87, 90, 95, 100, 102, 111, 123, 124, 131, 134, (138), 152, 155, 173

Nepal	4 memorias solicitadas
--------------	-------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 98, 100, 111, 131

Países Bajos - Aruba	15 memorias solicitadas
-----------------------------	--------------------------------

(Párrafo 34)

- 12 memorias recibidas: Convenios núms. 17, 25, 81, 87, 90, 95, 113, 114, 118, 121, 122, 131
- 3 memorias no recibidas: Convenios núms. 94, 140, 142

Países Bajos - Curazao	8 memorias solicitadas
-------------------------------	-------------------------------

(Párrafo 34)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 10, 33, 81, 87, 90, 94, 95, (MLC)

Pakistán	7 memorias solicitadas
-----------------	-------------------------------

(Párrafo 34)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 27, 32, 90, 98, 100, 111, 144

Paraguay	12 memorias solicitadas
-----------------	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 26, 59, 77, 78, 79, 90, 95, 99, 100, 111, 123, 124

Reino Unido	7 memorias solicitadas
--------------------	-------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 32, 97, 100, 111, 124, 144, MLC

Rwanda	17 memorias solicitadas
---------------	--------------------------------

- 16 memorias recibidas: Convenios núms. 11, 12, 17, 19, 26, 29, 81, 87, 94, 100, 105, 111, 118, 123, 138, 182
- 1 memoria no recibida: Convenio núm. 42

San Marino	19 memorias solicitadas
-------------------	--------------------------------

(Párrafo 34)

- 5 memorias recibidas: Convenios núms. 100, 103, 111, 143, 150
- 14 memorias no recibidas: Convenios núms. 29, 105, 119, 138, 140, 142, 144, 148, 151, 156, 159, 160, 161, 182

San Vicente y las Granadinas	19 memorias solicitadas
-------------------------------------	--------------------------------

(Párrafo 28)

- 1 memoria recibida: Convenio núm. (102)
- 18 memorias no recibidas: Convenios núms. 11, 12, 19, 26, 29, 81, 94, 95, 100, 105, 108, 111, 122, 129, 138, 144, 182, (MLC)

Túnez	19 memorias solicitadas
--------------	--------------------------------

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 26, 29, 77, 81, 90, 95, 99, 100, 107, 111, 114, 118, 124, 138, (144), (151), (154), 182, (185)

Viet Nam	12 memorias solicitadas
-----------------	--------------------------------

(Párrafo 29)

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 6, 27, 29, 81, 100, 111, 123, 124, 138, 144, 182, (187)

Yemen

21 memorias solicitadas

(Párrafo 28)

- 5 memorias recibidas: Convenios núms. 81, 87, 98, 138, 182
- 16 memorias no recibidas: Convenios núms. 16, 19, 29, 58, 59, 94, 95, 100, 105, 111, 122, 131, 144, 156, 158, 185

Zambia

10 memorias solicitadas

- Se han recibido todas las memorias: Convenios núms. 95, 97, 98, 100, 111, 124, 131, 138, 144, 173

Total general

Se ha solicitado un total de 2 083 memorias (artículo 22),
de las cuales se recibieron 1 543 (74,08 por ciento)

Se ha solicitado un total de 159 memorias (artículo 35),
de las cuales se recibieron 147 (92,45 por ciento)

**Anexo II. Cuadro estadístico de las memorias recibidas
sobre los convenios ratificados
(artículo 22 de la Constitución)**

Memorias recibidas hasta el 8 de junio de 2018

Año de la reunión de la Comisión de Expertos	Memorias solicitadas	Memorias recibidas en la fecha solicitada		Memorias registradas para la reunión de la Comisión		Memorias registradas para la reunión de la Conferencia	
1932	447	-		406	90,8%	423	94,6%
1933	522	-		435	83,3%	453	86,7%
1934	601	-		508	84,5%	544	90,5%
1935	630	-		584	92,7%	620	98,4%
1936	662	-		577	87,2%	604	91,2%
1937	702	-		580	82,6%	634	90,3%
1938	748	-		616	82,4%	635	84,9%
1939	766	-		588	76,8%	-	
1944	583	-		251	43,1%	314	53,9%
1945	725	-		351	48,4%	523	72,2%
1946	731	-		370	50,6%	578	79,1%
1947	763	-		581	76,1%	666	87,3%
1948	799	-		521	65,2%	648	81,1%
1949	806	134	16,6%	666	82,6%	695	86,2%
1950	831	253	30,4%	597	71,8%	666	80,1%
1951	907	288	31,7%	507	77,7%	761	83,9%
1952	981	268	27,3%	743	75,7%	826	84,2%
1953	1026	212	20,6%	840	75,7%	917	89,3%
1954	1175	268	22,8%	1077	91,7%	1119	95,2%
1955	1234	283	22,9%	1063	86,1%	1170	94,8%
1956	1333	332	24,9%	1234	92,5%	1283	96,2%
1957	1418	210	14,7%	1295	91,3%	1349	95,1%
1958	1558	340	21,8%	1484	95,2%	1509	96,8%
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración, desde 1959 hasta 1976 sólo se han pedido memorias detalladas para ciertos convenios.							
1959	995	200	20,4%	864	86,8%	902	90,6%
1960	1100	256	23,2%	838	76,1%	963	87,4%
1961	1362	243	18,1%	1090	80,0%	1142	83,8%
1962	1309	200	15,5%	1059	80,9%	1121	85,6%
1963	1624	280	17,2%	1314	80,9%	1430	88,0%
1964	1495	213	14,2%	1268	84,8%	1356	90,7%
1965	1700	282	16,6%	1444	84,9%	1527	89,8%
1966	1562	245	16,3%	1330	85,1%	1395	89,3%
1967	1883	323	17,4%	1551	84,5%	1643	89,6%
1968	1647	281	17,1%	1409	85,5%	1470	89,1%
1969	1821	249	13,4%	1501	82,4%	1601	87,9%
1970	1894	360	18,9%	1463	77,0%	1549	81,6%
1971	1992	237	11,8%	1504	75,5%	1707	85,6%
1972	2025	297	14,6%	1572	77,6%	1753	86,5%
1973	2048	300	14,6%	1521	74,3%	1691	82,5%
1974	2189	370	16,5%	1854	84,6%	1958	89,4%
1975	2034	301	14,8%	1663	81,7%	1764	86,7%
1976	2200	292	13,2%	1831	83,0%	1914	87,0%

Año de la reunión de la Comisión de Expertos	Memorias solicitadas	Memorias recibidas en la fecha solicitada	Memorias registradas para la reunión de la Comisión	Memorias registradas para la reunión de la Conferencia
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre de 1976), desde 1977 hasta 1994, las memorias detalladas fueron solicitadas según determinados criterios, a intervalos de dos o cuatro años.				
1977	1529	215 14,0%	1120 73,2%	1328 87,0%
1978	1701	251 14,7%	1289 75,7%	1391 81,7%
1979	1593	234 14,7%	1270 79,8%	1376 86,4%
1980	1581	168 10,6%	1302 82,2%	1437 90,8%
1981	1543	127 8,1%	1210 78,4%	1340 86,7%
1982	1695	332 19,4%	1382 81,4%	1493 88,0%
1983	1737	236 13,5%	1388 79,9%	1558 89,6%
1984	1669	189 11,3%	1286 77,0%	1412 84,6%
1985	1666	189 11,3%	1312 78,7%	1471 88,2%
1986	1752	207 11,8%	1388 79,2%	1529 87,3%
1987	1793	171 9,5%	1408 78,4%	1542 86,0%
1988	1636	149 9,0%	1230 75,9%	1384 84,4%
1989	1719	196 11,4%	1256 73,0%	1409 81,9%
1990	1958	192 9,8%	1409 71,9%	1639 83,7%
1991	2010	271 13,4%	1411 69,9%	1544 76,8%
1992	1824	313 17,1%	1194 65,4%	1384 75,8%
1993	1906	471 24,7%	1233 64,6%	1473 77,2%
1994	2290	370 16,1%	1573 68,7%	1879 82,0%
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre de 1993), fueron solicitadas para 1995, a título excepcional, las memorias detalladas de sólo cinco convenios.				
1995	1252	479 38,2%	824 65,8%	988 78,9%
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (noviembre de 1993), las memorias se solicitaron, según determinados criterios, a intervalos de dos o cinco años.				
1996	1806	362 20,5%	1145 63,3%	1413 78,2%
1997	1927	553 28,7%	1211 62,8%	1438 74,6%
1998	2036	463 22,7%	1264 62,1%	1455 71,4%
1999	2288	520 22,7%	1406 61,4%	1641 71,7%
2000	2550	740 29,0%	1798 70,5%	1952 76,6%
2001	2313	598 25,9%	1513 65,4%	1672 72,2%
2002	2368	600 25,3%	1529 64,5%	1701 71,8%
2003	2344	568 24,2%	1544 65,9%	1701 72,6%
2004	2569	659 25,6%	1645 64,0%	1852 72,1%
2005	2638	696 26,4%	1820 69,0%	2065 78,3%
2006	2586	745 28,8%	1719 66,5%	1949 75,4%
2007	2478	845 34,1%	1611 65,0%	1812 73,2%
2008	2515	811 32,2%	1768 70,2%	1962 78,0%
2009	2733	682 24,9%	1853 67,8%	2120 77,6%
2010	2745	861 31,4%	1866 67,9%	2122 77,3%
2011	2735	960 35,1%	1855 67,8%	2177 77,4%
De acuerdo con una decisión del Consejo de Administración (marzo de 2011), las memorias se solicitan, según determinados criterios, a intervalos de tres o cinco años.				
2012	2207	809 36,7%	1497 67,8%	1742 78,9%
2013	2176	740 34,1%	1578 72,5%	1755 80,6%
2014	2251	875 38,9%	1597 70,9%	1739 77,2%
2015	2139	829 38,8%	1482 69,3%	1617 75,6%
2016	2303	902 39,2%	1600 69,5%	1781 77,3%
2017	2083	785 37,7%	1386 66,5%	1543 74,1%

ÍNDICE POR PAÍSES

Afganistán

Primera parte: Informe general, párrafos 163, 170
Segunda parte: A

Angola

Primera parte: Informe general, párrafo 163
Segunda parte: A

Argelia

Segunda parte: B, núm. 87

Armenia

Primera parte: Informe general, párrafos 163, 170
Segunda parte: A

Azerbaiyán

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 170
Segunda parte: A

Bahamas

Primera parte: Informe general, párrafo 156
Segunda parte: A

Bahrein

Primera parte: Informe general, párrafo 156
Segunda parte: A
Segunda parte: B, núm. 111

Barbados

Primera parte: Informe general, párrafos 161, 170
Segunda parte: A

Belarús

Segunda parte: B, núm. 29

Belice

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 160, 161, 163, 174
Segunda parte: A

Bolivia, Estado Plurinacional de

Primera parte: Informe general, párrafo 164
Segunda parte: A
Segunda parte: B, núms. 131, 138

Botswana

Primera parte: Informe general, párrafos 161, 163, 170
Segunda parte: A
Segunda parte: B, núm. 87

Brasil

Segunda parte: B, núm. 98

Brunei Darussalam

Primera parte: Informe general, párrafos 161, 170
Segunda parte: A

Camboya

Segunda parte: B, núm. 105

Chad

Primera parte: Informe general, párrafos 161, 163, 170
Segunda parte: A

Comoras

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 160, 170
Segunda parte: A

Congo

Primera parte: Informe general, párrafos 160, 163, 170
Segunda parte: A

Croacia

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 170
Segunda parte: A

Djibouti

Primera parte: Informe general, párrafos 161, 170
Segunda parte: A

Dominica

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 159, 161, 163, 174
Segunda parte: A

El Salvador

Primera parte: Informe general, párrafo 156
Segunda parte: A
Segunda parte: B, núm. 144

Emiratos Árabes Unidos

Primera parte: Informe general, párrafo 163
Segunda parte: A

Eritrea

Segunda parte: B, núm. 29

Eswatini

Primera parte: Informe general, párrafo 163
Segunda parte: A

Fiji

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 170
Segunda parte: A

Gabón

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 160, 170
Segunda parte: A

Gambia

Primera parte: Informe general, párrafos 159, 161, 174
Segunda parte: A

Georgia

Segunda parte: B, núm. 100

Granada

Primera parte: Informe general, párrafos 161, 163, 174
Segunda parte: A

Grecia

Segunda parte: B, núm. 98

Guinea-Bissau

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 159, 161, 163, 174
Segunda parte: A

Guinea Ecuatorial

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 159, 160, 161, 170
Segunda parte: A

Guyana

Primera parte: Informe general, párrafos 160, 163, 174

Segunda parte: A

Haití

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 159, 161, 163

Segunda parte: A

Segunda parte: B, núms. 1, 14, 30, 106

Honduras

Segunda parte: B, núm. 87

Irlanda

Primera parte: Informe general, párrafo 163

Segunda parte: A

Islas Cook

Primera parte: Informe general, párrafos 159, 160, 163, 174

Segunda parte: A

Islas Marshall

Primera parte: Informe general, párrafos 163, 174

Segunda parte: A

Islas Salomón

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 159, 161, 163, 174

Segunda parte: A

Japón

Segunda parte: B, núm. 87

Kirguistán

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 161, 174

Segunda parte: A

Kiribati

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 161, 163

Segunda parte: A

Kuwait

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 170

Segunda parte: A

Liberia

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 161, 163

Segunda parte: A

Libia

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 163, 170

Segunda parte: A

Segunda parte: B, núm. 122

Malasia

Primera parte: Informe general, párrafo 161

Segunda parte: A

Malasia – Malasia – Peninsular

Primera parte: Informe general, párrafo 161

Segunda parte: A

Segunda parte: B, núm. 19

Malasia – Malasia – Sabah

Primera parte: Informe general, párrafos 159, 161

Segunda parte: A

Malasia – Malasia – Sarawak

Primera parte: Informe general, párrafo 161

Segunda parte: A

Segunda parte: B, núm. 19

Malawi

Primera parte: Informe general, párrafo 161

Segunda parte: A

Maldivas, República de

Primera parte: Informe general, párrafos 160, 163, 174

Segunda parte: A

Moldova, República de

Segunda parte: B, núms. 81, 129

Mozambique

Primera parte: Informe general, párrafo 161

Segunda parte: A

Myanmar

Segunda parte: B, núm. 87

México

Segunda parte: B, núm. 87

Nicaragua

Primera parte: Informe general, párrafo 160

Segunda parte: A

Nigeria

Segunda parte: B, núm. 98

Pakistán

Primera parte: Informe general, párrafo 156

Segunda parte: A

Papua Nueva Guinea

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 161, 163, 170

Segunda parte: A

Rwanda

Primera parte: Informe general, párrafos 164, 174

Segunda parte: A

Saint Kitts y Nevis

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 174

Segunda parte: A

Samoa

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 171, 172, 173, 174

Segunda parte: A

San Vicente y las Granadinas

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 160, 161, 174

Segunda parte: A

Santa Lucía

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 159, 161, 163, 174

Segunda parte: A

Santo Tomé y Príncipe

Primera parte: Informe general, párrafos 163, 174

Segunda parte: A

Serbia

Primera parte: Informe general, párrafo 160

Segunda parte: A

Segunda parte: B, núm. 144

Seychelles

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 170

Segunda parte: A

Sierra Leona

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 161, 163, 174

Segunda parte: A

Singapur

Primera parte: Informe general, párrafo 161

Segunda parte: A

Siria, República Árabe

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 170

Segunda parte: A

Somalia

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 159, 160, 161, 163, 170

Segunda parte: A

Sudán del Sur

Primera parte: Informe general, párrafo 163

Segunda parte: A

Timor-Leste

Primera parte: Informe general, párrafos 159, 161, 163, 174

Segunda parte: A

Tonga

Primera parte: Informe general, párrafos 163, 174

Segunda parte: A

Trinidad y Tabago

Primera parte: Informe general, párrafos 161, 170

Segunda parte: A

Tuvalu

Primera parte: Informe general, párrafos 163, 174

Segunda parte: A

Ucrania

Segunda parte: B, núms. 81, 129

Vanuatu

Primera parte: Informe general, párrafos 156, 159, 161, 163, 174

Segunda parte: A

Yemen

Primera parte: Informe general, párrafos 161, 163

Segunda parte: A