



Consejo de Administración

349.ª reunión, Ginebra, 30 de octubre - 9 de noviembre de 2023

Sección Institucional

INS

Fecha: 5 de octubre de 2023

Original: inglés

Decimoquinto punto del orden del día

Evolución de la situación con respecto a la aplicación de la Resolución sobre la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania desde la perspectiva del mandato de la Organización Internacional del Trabajo

► Introducción

1. En su 344.ª reunión (marzo de 2022), el Consejo de Administración adoptó una Resolución sobre la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania desde la perspectiva del mandato de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹. En esta resolución, el Consejo de Administración solicitó a la Oficina que aportara toda la ayuda posible a los mandantes tripartitos de Ucrania. Asimismo, decidió suspender temporalmente la cooperación o asistencia técnicas de la OIT a la Federación de Rusia, excepto con fines de asistencia humanitaria, y suspender también las invitaciones a la Federación de Rusia para participar en todas las reuniones discrecionales, como las reuniones técnicas y las reuniones de expertos, las conferencias y los seminarios cuya composición establece el Consejo de Administración, pero también de mantener la cooperación o asistencia técnicas a todos los demás países incluidos en la esfera de competencia del Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente y Oficina de País de la OIT para Europa Oriental y Asia Central (ETD/OP-Moscú).

¹ GB.344/Resolución.

2. En su 348.^a reunión (junio de 2023), después de examinar el último informe relativo a la evolución de la situación con respecto a la aplicación de la Resolución, el Consejo de Administración pidió al Director General que siguiera respondiendo a las necesidades de los mandantes en Ucrania y ampliara los esfuerzos de movilización de recursos de la OIT para Ucrania, que siguiera intensificando los esfuerzos de movilización de recursos de la OIT para otros países afectados en toda la subregión de Europa Oriental y Asia Central, y que continuara haciendo un seguimiento de las repercusiones de la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania ². Este documento se presenta en respuesta a la solicitud del Consejo de Administración de que se le informe sobre la evolución de la situación a ese respecto ³.

► Evolución general de la situación

3. La agresión militar rusa empezó hace más de veinte meses y sigue teniendo consecuencias devastadoras tanto en los territorios de Ucrania ocupados por la Federación de Rusia como en el resto del país, debido a los continuos ataques aéreos que causan la pérdida de vidas humanas y grandes daños materiales. El número de refugiados que han retornado ha aumentado, pero el número de desplazados sigue siendo importante, pues hay 6,2 millones de refugiados de Ucrania en toda Europa y se calcula que hay otros 5,1 millones de desplazados internos ⁴. Además del costo humanitario, la agresión contra Ucrania ha tenido profundas repercusiones en las condiciones económicas y del mercado de trabajo. Las previsiones más recientes de la OIT con respecto a los efectos de la guerra sobre el empleo en Ucrania siguen siendo similares a las anteriores, pues el crecimiento económico ha sido mínimo ⁵. Por otro lado, la integración de los refugiados ucranianos en los mercados de trabajo de los países de acogida sigue mejorando ⁶. La prórroga de la aplicación de la Directiva del Consejo Europeo sobre la protección temporal hasta el 4 de marzo de 2024 fue una medida favorablemente recibida con miras a continuar asegurando que quienes han huido de Ucrania puedan acceder al empleo y a los servicios sociales básicos. La información compilada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en varios países de acogida indica que la prestación de servicios centrados en el empleo, inclusive los programas de formación profesional y de capacitación, es ahora mayor, y que se han ofrecido a los refugiados servicios de orientación y apoyo para acceder a oportunidades de empleo en esos países ⁷.
4. Entretanto, los avances económicos registrados en la subregión de Europa Oriental y Asia Central han superado los pronósticos, lo cual ha atenuado los temores a que se produzcan mayores efectos indirectos negativos a nivel socioeconómico. En 2022, los países del Cáucaso y de Asia Central registraron tasas de crecimiento económico más altas de lo esperado, de

² GB.348/PV, párr. 99.

³ Los datos contenidos en este informe reflejan la situación hasta a 18 de septiembre de 2023. De ser necesario, la Oficina proporcionará oralmente al Consejo de Administración información actualizada sobre las novedades que se produzcan después de esa fecha.

⁴ ACNUR, «[Operational data portal - Ukraine refugee situation](#)» y Organización Internacional para las Migraciones, «[Global Data Institute Displacement Tracking Matrix](#)», consultadas el 24 de agosto de 2023.

⁵ GB.348/INS/5/2, párr. 11. La Oficina ha confirmado hace poco las previsiones presentadas en este documento, las cuales se basan en fuentes de datos administrativos adicionales.

⁶ ACNUR, *Lives on Hold: Intentions and Perspectives of Refugees and IDPs from Ukraine #4*, 6 de julio de 2023.

⁷ ACNUR, *Ukraine Situation: Regional Refugee Response Plan - 2023 Mid-Year Report*, 18 de agosto de 2023.

hasta el 4,8 por ciento, pese a las sombrías previsiones económicas que se hicieron cuando comenzó la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania. Las estimaciones para el año próximo también parecen halagüeñas: aunque se prevé que el crecimiento disminuya al 4,2 por ciento para fines de 2023, se espera que después repunte ligeramente a un 4,5 por ciento en 2024⁸. Por consiguiente, el crecimiento del empleo registrado en la región en 2022 superó la tendencia plurianual.

5. Los resultados favorables de la economía y el mercado de trabajo observados en la subregión obedecen en parte a que los países se están beneficiando del aumento repentino del comercio de tránsito, generado por la adopción de medidas destinadas a eludir las sanciones económicas impuestas contra la Federación de Rusia⁹. Además, la guerra ha provocado la llegada de trabajadores cualificados, empresas y capital de la Federación de Rusia a la subregión, lo cual ha impulsado el consumo y los servicios¹⁰. Por ejemplo, en 2022 las exportaciones de Armenia y Kirguistán a la Federación de Rusia se duplicaron con creces con respecto al año anterior¹¹. Por otro lado, la demanda de trabajadores migrantes procedentes de países vecinos es elevada en la Federación de Rusia, que sufre déficits de mano de obra principalmente a causa de la partida de trabajadores rusos. La recuperación relativamente importante del rublo ruso tras su fuerte caída al inicio de la guerra fue un factor decisivo para el mantenimiento del poder adquisitivo de las remesas en los países de origen de los trabajadores migrantes en 2022 y a comienzos de 2023, si bien las fluctuaciones recientes tal vez presagien una degradación de las condiciones.

► Repercusiones en el empleo, los medios de subsistencia y las empresas

6. Aunque la escasez de datos solo permite estimar de manera imprecisa y muy incierta los efectos que la agresión contra Ucrania está surtiendo en el mundo del trabajo, las estimaciones de la OIT siguen indicando que las pérdidas de puestos de trabajo han sido enormes.
7. En la décima edición del *Observatorio de la OIT sobre el mundo del trabajo* se calculaba que la tasa de empleo en Ucrania había declinado un 15,5 por ciento en 2022, esto es, el equivalente a 2,4 millones de puestos de trabajo¹². Estas estimaciones, que se confirmaron en fechas recientes mediante el análisis de las fuentes de datos administrativos, se mantienen estables porque la situación macroeconómica no ha cambiado sustancialmente. A petición del Gobierno de Ucrania, la Oficina ha realizado proyecciones de empleo a partir de las estimaciones del producto interior bruto (PIB) efectuadas por el Ministerio de Economía. Estas

⁸ FMI (Fondo Monetario Internacional), *Regional economic outlook - Middle East and Central Asia: Safeguarding Macroeconomic Stability amid Continued Uncertainty*, 2023.

⁹ Base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas.

¹⁰ BERD (Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo), *Regional Economic Prospects in the EBRD Regions - Getting by: High inflation weighs on purchasing power of households*, mayo de 2023.

¹¹ Según la base de datos COMTRADE de las Naciones Unidas, la proporción del PIB de las exportaciones de Armenia a la Federación de Rusia aumentó del 5,7 por ciento en 2021 al 13,4 por ciento en 2022. También Kirguistán registró un incremento, pasando del 4,6 por ciento en 2021 al 9,9 por ciento en 2022.

¹² OIT, «Observatorio de la OIT sobre el mundo del trabajo. Décima edición: La recuperación del mercado de trabajo a escala mundial se ve dificultada por múltiples crisis», 31 de octubre de 2022. El intervalo de predicción con un nivel de confianza del 95 por ciento corresponde a una disminución del empleo de entre 8,2 y 22,7 por ciento.

proyecciones indican que se producirá una enorme caída del empleo respecto a la ambiciosa meta de crecimiento señalada por Ucrania hasta 2032, lo cual pone en evidencia la necesidad de que se lleven a cabo importantes esfuerzos para facilitar la reintegración de los desplazados internos y los retornados, así como intervenciones más precisas con el fin de que las mujeres puedan incrementar su participación en el mercado de trabajo. Sin embargo, es poco probable que se perfilen una recuperación sostenible y un fuerte crecimiento del empleo si la situación de seguridad no mejora sustancialmente. Además, es prácticamente seguro que el cese de las hostilidades se asociaría a unas tasas de recuperación económica excepcionales, siempre que la fuerza de trabajo sea suficiente. Por lo tanto, es importante sentar desde ya los cimientos del mercado de trabajo ¹³.

8. Sigue siendo difícil medir las repercusiones de la situación en las empresas. Según datos del Ministerio de Economía, en septiembre de 2023 se habían reubicado en zonas de Ucrania más seguras unas 840 empresas, 670 de las cuales habían retomado su actividad. Pese a la nota positiva que suponen el descenso de la inflación general al 8,6 por ciento y la consiguiente reducción de los tipos de interés oficiales en un 20 por ciento por decisión del Banco Nacional de Ucrania ¹⁴, las presiones derivadas de los costos para las empresas continúan siendo fuertes, sobre todo debido a los elevados precios de la electricidad y del combustible. Las encuestas realizadas a empresas por el Banco Nacional no auguran mejoras importantes en las expectativas empresariales. Las dificultades logísticas, los elevados precios de los insumos, los grandes riesgos para la seguridad, la destrucción de infraestructuras y la lenta recuperación del mercado laboral son los principales factores que obstaculizan la actividad económica. Las únicas empresas que piensan incrementar los niveles de contratación son las del sector comercial, mientras que las empresas industriales y del sector de los servicios están contemplando nuevos recortes de plantilla ¹⁵.
9. La Iniciativa sobre la Exportación de Cereales por el Mar Negro (Iniciativa del Mar Negro), que constituyó un importante esfuerzo para evitar la hambruna en los países del Sur Global y que, desde su inicio en julio de 2022, hizo posible más de la mitad de las exportaciones de cereales de Ucrania (más de 30 millones de toneladas) ¹⁶, fue interrumpida por la Federación de Rusia el 17 de julio de 2023, supuestamente porque no se estaba aplicando lo suficiente el Memorando de Entendimiento paralelo concluido entre la Federación de Rusia y la Secretaría de las Naciones Unidas para promover el acceso de los alimentos y fertilizantes rusos a los mercados mundiales ¹⁷. Según la información aportada por la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para la Iniciativa del Mar Negro, han cesado las exportaciones desde puertos ucranios del Mar Negro y no ha llegado ningún buque carguero desde el fin de la Iniciativa. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ha señalado que esta situación es «particularmente problemática; las cosechas han comenzado en Ucrania y es necesario garantizar ingresos e incentivos adecuados a los agricultores del país para

¹³ Para conocer en detalle las estimaciones de la OIT, véase el documento [GB.347/INS/16](#), párr. 7.

¹⁴ Banco Nacional de Ucrania, «[Speech by NBU Governor Andriy Pyshnyy at Press Briefing on Monetary Policy Decisions](#)», 14 de septiembre de 2023.

¹⁵ Banco Nacional de Ucrania, [Monthly Business Outlook Survey](#), agosto de 2023.

¹⁶ Naciones Unidas, «[Black Sea Initiative exports top 30 million tonnes from Ukraine, as talks continue over renewal](#)», 11 de mayo de 2023.

¹⁷ Naciones Unidas, [Memorandum of Understanding between the Russian Federation and the Secretariat of the United Nations on promoting Russian food products and fertilizers to the world markets](#), julio de 2023.

permitirles preparar la siguiente temporada de siembra durante el otoño»¹⁸. El índice mundial de precios de los alimentos cayó de nuevo en agosto de 2023, y el mercado de futuros del trigo está llegando a los niveles más bajos de los tres últimos años, pese a la incertidumbre que reina en el Mar Negro. Si bien la FAO no contempla que el fin de la Iniciativa amenace a corto plazo la disponibilidad de alimentos a escala mundial, el acceso a los alimentos y el costo de los mismos siguen suscitando preocupación; además, no se deberían subestimar las repercusiones negativas en la resiliencia de los sistemas agroalimentarios, ya de por sí fragilizados por la acumulación de diversas crisis, como la pandemia de COVID-19, las crisis económicas, los eventos climáticos extremos y los conflictos. Las Naciones Unidas y Türkiye están procurando restablecer la Iniciativa, con miras a asegurar que los países afectados del Sur Global cuenten con suministros de alimentos estables.

10. Algunos buques que habían quedado varados en puertos de Ucrania desde el inicio de la guerra han conseguido salir del país a través de una nueva ruta marítima que Ucrania estableció de forma unilateral. Sin embargo, la Federación de Rusia ha advertido de que todo buque que se dirija a Ucrania puede ser sospechoso de transportar armas y se enfrenta a los riesgos asociados a la guerra. Aun cuando hasta la fecha no se han producido incidentes notables, conviene destacar que esta situación expone la vida de la gente de mar a riesgos indebidos.
11. La destrucción de la presa de Kakhovka el 6 de junio de 2023 es la mayor catástrofe provocada por la guerra hasta el momento. Como consecuencia de ello, las estimaciones de la OIT sobre la productividad por sectores en Ucrania indican que las pérdidas de empleo resultantes (anualizadas) en los dos sectores económicos más afectados podrían ser, como mínimo, de 26 000 empleos en total (21 000 en la agricultura y 5 000 en la industria y el comercio). La escasez de agua para el riego agrícola en las zonas que no se vieron directamente afectadas por la inundación es otro problema importante, lo que significa que las repercusiones en el empleo en la agricultura podrían ser mucho más graves a medio plazo. La OIT está colaborando en la evaluación de las necesidades provocadas por esta catástrofe que están llevando a cabo conjuntamente el Gobierno de Ucrania, el Banco Mundial y las Naciones Unidas.

► Repercusiones en los mandantes de la OIT y en la aplicación del Programa de Trabajo Decente por País y la cooperación para el desarrollo en Ucrania

Gobierno

12. La situación de los principales interlocutores de la OIT en el Gobierno de Ucrania —el Ministerio de Economía y el Ministerio de Política Social— no ha cambiado; estos siguen plenamente operativos y han comenzado a sentar las bases para una pronta recuperación y reconstrucción. En ese sentido, han reiterado que el apoyo internacional para Ucrania también debe incluir ayuda humanitaria, presupuestaria y para el desarrollo, y no debería obedecer a un enfoque por etapas, en el sentido de que la asistencia para el desarrollo destinada a ejecutar el

¹⁸ FAO, «FAO brief on the interruption of the Black Sea Grain Initiative and its potential implications on global food markets and food security», 31 de julio de 2023.

ambicioso programa de reforma (que incluye la adhesión a la Unión Europea) comience en una etapa ulterior.

13. Después de la visita de estudio tripartita realizada por una delegación ucraniana a la sede de la OIT en abril de 2023, la delegación ucraniana ante la Conferencia Internacional del Trabajo celebró otra ronda de conversaciones técnicas con diversos especialistas de la OIT a fin de detallar las prioridades para los próximos meses. La primera prioridad clave es la preparación de las proyecciones sobre el empleo para los diez próximos años, desglosadas por sectores económicos y atendiendo a diferentes escenarios de recuperación. Las proyecciones son esenciales para poder formular estrategia demográfica de alta calidad que responda a las crecientes preocupaciones de los mandantes ucranianos y la comunidad internacional respecto al riesgo de que la escasez de mano de obra impida la recuperación económica. La OIT prestó rápidamente apoyo técnico y financiero para la preparación de las proyecciones y se ha compartido una primera versión del documento con el Gobierno de Ucrania para recabar sus comentarios.
14. Una segunda prioridad clave es la preparación de proyecciones actuariales para el pilar de solidaridad del régimen de pensiones de la seguridad social. La OIT proporcionó la financiación inicial para la recopilación de datos y la creación del escenario de referencia para aplicar su modelo actuarial. En una segunda fase, que comenzará en 2024, la Oficina elaborará las proyecciones, aumentará la capacidad actuarial del Gobierno y preparará opciones de política para la reforma de las pensiones. En este proceso, la Oficina trabaja en contacto con el Banco Mundial, que realiza microsimulaciones sobre las repercusiones en la población vulnerable, con miras a garantizar la coherencia del asesoramiento proporcionado al Gobierno desde el sistema multilateral.
15. La tercera prioridad es la integración de los grupos vulnerables en el mercado de trabajo, en particular los desplazados internos, los excombatientes y las personas con discapacidad. La OIT está prestando apoyo en este ámbito con financiación de varios asociados para el desarrollo. Desde el comienzo de la guerra, el Servicio Público de Empleo de Ucrania ha prestado servicios a alrededor de 1,2 millones de personas y ayudado a 390 000 solicitantes de empleo a encontrar un nuevo trabajo. Sin embargo, estos servicios deben ampliarse, ya que el Servicio Público de Empleo debe atender a unos 2,8 millones de desempleados, casi la mitad de los cuales pertenecen a grupos vulnerables. En cuanto al reto específico de integrar a las personas con discapacidad en el mercado de trabajo, el especialista superior de la OIT en discapacidad visitó Kyiv a principios de julio de 2023 para estudiar, junto con los ministerios competentes y otras partes interesadas, medidas orientadas a aumentar el empleo de las personas con discapacidad, incluso por discapacidad causada por la guerra. Se determinó que se necesitaba apoyo para ayudar al Servicio Público de Empleo a estar mejor preparado para facilitar la inclusión de estas personas en el mercado de trabajo, junto con los demás solicitantes de empleo. Además, los empleadores ucranianos necesitan apoyo para adquirir más confianza y mayor conciencia en lo que respecta a la discapacidad. La Oficina ha entablado conversaciones con asociados para el desarrollo a fin de elaborar un programa de apoyo más amplio.
16. En la labor que realiza en Ucrania, la OIT sigue reflejando la estructura del plan de seis puntos que ha elaborado para apoyar al país, a fin de tratar las cuestiones humanitarias y, así como las cuestiones relativas a una recuperación temprana y al desarrollo ¹⁹. El plan incluye los puntos siguientes: seguir prestando ayuda humanitaria donde la OIT pueda añadir valor;

¹⁹ OIT, *ILO's response to the crisis in Ukraine*, febrero de 2023.

ayudar a los refugiados y a los desplazados internos a acceder a los mercados de trabajo y a la educación; facilitar un abanico de medidas de apoyo a los ingresos; introducir medidas de estabilización económica en las partes relativamente seguras del país; apoyar el desarrollo mediante la colaboración con el Gobierno para que este introduzca sus reformas prioritarias, y prestar asistencia financiera a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores.

17. Ucrania ha avanzado considerablemente en su preparación para ratificar nuevos convenios de la OIT. En julio de 2023, el Parlamento de Ucrania ratificó el Convenio sobre los productos químicos, 1990 (núm. 170). La Oficina prestó asistencia técnica en todas las etapas conducentes a la ratificación. El país también se está esforzando en ratificar el Convenio sobre los documentos de identidad de la gente de mar (revisado), 2003, en su versión enmendada (núm. 185). Se trata de un instrumento importante para Ucrania, un país que cuenta con una gran población de marinos.

Sindicatos y organizaciones de empleadores

18. Los sindicatos y las organizaciones de empleadores siguen estando operativos, pero se han visto gravemente afectados por la guerra. Como se señaló en anteriores informes presentados al Consejo de Administración, para los interlocutores sociales sigue siendo un importante motivo de preocupación la pérdida de las cotizaciones de afiliación y las consiguientes repercusiones negativas en su situación financiera. Los interlocutores sociales no perciben la menor ayuda financiera, aparte de algunas donaciones de organizaciones afines. Se necesitan recursos adicionales para ayudar a los interlocutores sociales a mantener sus actividades y adaptar la oferta de sus servicios a sus afiliados.
19. Las tres organizaciones empresariales y de empleadores nacionales de Ucrania señalan que empresas afiliadas de varios sectores han continuado expandiendo gradualmente sus operaciones desde la última actualización, aunque alrededor de un tercio de ellas todavía no han alcanzado los niveles de actividad anteriores a la guerra. La capacidad de exportación de Ucrania sigue siendo limitada debido a la destrucción de instalaciones de producción, al bloqueo del transporte y al minado de tierras agrícolas. Esto ha afectado en particular a las mayores empresas agrícolas y metalúrgicas, que representan un porcentaje considerable del PIB de Ucrania y se ubican principalmente en las zonas de combate en la región oriental.
20. En el segundo trimestre de 2023, la OIT siguió ayudando a estas organizaciones empresariales y de empleadores a ampliar los servicios destinados a sus afiliados. Por ejemplo, la Federación de Empleadores de Ucrania abrió un nuevo servicio de asistencia para los miembros deseosos de acceder al mercado de la Unión Europea. Los resultados iniciales son prometedores. Además, más de 60 empresas participaron en ferias internacionales, lo cual les permitió firmar nuevos contratos comerciales. Gracias a estos contratos, cuyo valor total se estimó en 3,5 millones de dólares de los Estados Unidos entre diciembre de 2022 y julio de 2023, las empresas pudieron conservar unos 1 500 empleos.
21. La Asociación de Organizaciones de Empleadores de Ucrania impartió formación adicional a 50 empresas beneficiarias acerca de la continuidad de las actividades y la resiliencia. Esta formación se sumaba a aquella impartida a 1 200 empresas desde la puesta en marcha del servicio de formación y consultoría de la asociación, en diciembre de 2022, e incluía temas como la normativa comercial de la Unión Europea. La asociación piensa añadir un servicio de apoyo a las pymes que acometen la transición a energías renovables.
22. La Confederación de Empleadores de Ucrania se encuentra en las últimas fases del diseño de una plataforma de conocimientos sobre empresas y discapacidad, la cual incluirá directrices

para las empresas sobre el empleo de personas con discapacidad y una campaña de sensibilización.

23. Las dos federaciones sindicales nacionales principales, la Federación de Sindicatos de Ucrania y la Confederación de Sindicatos Independientes de Ucrania, siguen ayudando a los desplazados internos, en particular proporcionando alojamiento y distribuyendo provisiones. La OIT contribuye a estos esfuerzos. Los sindicatos experimentan dificultades para ejercer sus funciones, ya que muchas oficinas sindicales han sido destruidas por ataques aéreos. La recaudación de las cotizaciones de afiliación ha disminuido debido a las repercusiones económicas negativas de la guerra, como el cese de las actividades empresariales y los despidos. Algunos dirigentes sindicales han sido despedidos o se han tomado permisos sin sueldo.
24. Los trabajadores que se encuentran en los territorios ocupados por las fuerzas rusas siguen denunciando violaciones de sus derechos laborales. Según informes recibidos de los sindicatos, se coacciona a los trabajadores para que firmen contratos de trabajo que implican un aumento de la jornada laboral y la realización de horas extraordinarias no remuneradas. Asimismo, se denuncia la afiliación forzosa a sindicatos rusos, que siguen estableciendo oficinas en los territorios ocupados. Las condiciones de trabajo insalubres y peligrosas, junto con la privación del derecho a presentar reclamaciones, han incrementado el riesgo de accidentes y lesiones. Según los informes, los trabajadores se enfrentan a sanciones graves, incluida la pena de prisión por participar en actividades sindicales, ya que las leyes rusas restringen el libre ejercicio del derecho a celebrar reuniones y manifestaciones públicas.
25. La situación en la central nuclear de Zaporíyia sigue siendo crítica y no cesan los combates en sus inmediaciones. Los sindicatos ucranianos han seguido denunciando la persistencia de condiciones de trabajo inseguras. Los sistemas de respuesta de emergencia y de gestión de la seguridad y salud en el trabajo han dejado de funcionar eficazmente. Los trabajadores denuncian que siguen trabajando sin equipos de protección personal en la planta. La inestabilidad del suministro eléctrico expone a los trabajadores —incluidos algunos a los que, según denuncian los sindicatos, se retiene por la fuerza en la central— a un riesgo de mayor exposición a las radiaciones y a un posible accidente nuclear. Los restantes trabajadores ucranianos de la central nuclear que han intentado salir de la ciudad de Zaporíyia han sido detenidos en los puestos de control y se les ha denegado el derecho a abandonar el territorio ocupado. El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) reiteró recientemente su preocupación por el bienestar mental de los trabajadores de las centrales nucleares, después de señalarse explosiones en las ciudades donde se alojan los trabajadores cerca de las centrales nucleares de Zaporíyia y Chernobyl ²⁰. Además, los expertos del OIEA han observado la existencia de minas antipersonales direccionales en la periferia del lugar donde se ubica la central nuclear de Zaporíyia, lo cual es incompatible con las normas de seguridad y las orientaciones sobre seguridad nuclear de la OIEA y genera una presión psicológica adicional para el personal de la planta ²¹.
26. La Oficina ha comenzado a realizar, a instancia del Consejo de Administración, un seguimiento de las violaciones de los derechos de los trabajadores en otros sectores, señaladamente en los sectores eléctrico, ferroviario y educativo. Según los informes de los sindicatos, las fuerzas rusas han obligado a los trabajadores ferroviarios ucranianos a mantener las operaciones ferroviarias dada la importancia estratégica de los ferrocarriles para transportar tropas,

²⁰ OIEA, «[IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine \(Update 180\)](#)», 22 de agosto de 2023.

²¹ OIEA, «[IAEA Director General Statement on Situation in Ukraine \(Update 175\)](#)», 24 de julio de 2023.

municiones y otros suministros rusos hasta el frente. El funcionamiento de los trenes en las zonas de conflicto y el manejo de las municiones son extremadamente peligrosos y exponen la seguridad y la salud de los trabajadores a riesgos potencialmente mortales. Asimismo, se ha denunciado que los trabajadores ferroviarios y sus familias reciben a menudo amenazas de tortura, violación y muerte, y que algunos trabajadores han sido secuestrados y han soportado actos de violencia, abuso y tortura por negarse a cooperar. Además, los trabajadores ferroviarios ucranianos se han visto forzados a afiliarse a sindicatos rusos.

27. Los sindicatos de docentes ucranianos y la Internacional de la Educación señalan que se ha forzado a los docentes ucranianos a aplicar un plan de estudios y a impartir enseñanza al servicio de la propaganda prorrusos. Aquellos que se negaron inicialmente a cooperar al final se vieron obligados a hacerlo bajo amenazas de prisión, tortura o muerte. Los docentes que han continuado enseñando el plan de estudios ucraniano o proporcionando libros ucranianos a los padres y a los niños corren un gran riesgo personal. Según los informes, algunos profesores han sido asesinados, mientras que otros han sido presuntamente deportados a la Federación de Rusia. Las fuerzas rusas también exigen que los docentes ucranianos se afilien a los sindicatos rusos.
28. La Oficina ha seguido organizando reuniones periódicas con la Organización Marítima Internacional y con representantes del Gobierno de Ucrania, el Sindicato de Trabajadores del Transporte Marítimo de Ucrania, la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, la Cámara Naviera Internacional y diversas organizaciones para el bienestar de la gente de mar a fin de examinar las repercusiones que la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania está teniendo en la gente de mar. También se ha tomado nota con suma preocupación de que la Federación de Rusia ha declarado organización indeseable a la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte, por lo que toda persona que coopere con ella se expone a penas de multa y de prisión en virtud de la legislación rusa, lo cual abre interrogantes en lo que respecta a la libertad sindical. También existe confirmación de lesiones sufridas por trabajadores portuarios de la cuenca del Danubio, por lo que cabe temer por la seguridad de los trabajadores de las infraestructuras de transporte civiles ²².
29. El Sindicato de Trabajadores del Transporte Marítimo de Ucrania ha expresado su preocupación a la OIT por el debilitamiento de la posición de la gente de mar ucraniana en el sector marítimo mundial a causa de la guerra. Ucrania, que es tradicionalmente uno de los cinco países principales que suministran mano de obra al sector marítimo, puede perder gradualmente su posición. El sindicato ha recurrido a la OIT para solicitar cooperación para el desarrollo, con el fin de modernizar la educación en el ámbito de la formación marítima, ya que algunas de sus instalaciones de formación han sido destruidas en la guerra. La OIT y el sindicato han elaborado una nota conceptual y actualmente solicitan el apoyo financiero de los asociados para el desarrollo. Recientemente, la oficina del sindicato en Izmail fue destruida parcialmente durante un ataque ruso a las instalaciones portuarias y los almacenes de cereales.
30. Habida cuenta de las denuncias de sindicatos relativas a la violación de los derechos fundamentales en el trabajo de sus afiliados en los territorios ocupados de Ucrania, la OIT ha intensificado su colaboración en el ámbito de los derechos laborales con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ucrania. La situación de los trabajadores ucranianos en los territorios ocupados se examinó en un taller celebrado en

²² Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), «[Statement by the Humanitarian Coordinator for Ukraine, Denise Brown, on the latest attack hitting Ukraine's Danube Port](#)», 3 de septiembre de 2023.

Kyiv en julio de 2023; a este evento asistieron representantes de sindicatos ucranianos, la OIT, IndustriAll y la Fundación Friedrich Ebert. Los sindicatos aprendieron acerca de los mecanismos de denuncia de violaciones de los derechos humanos disponibles a través de la misión de vigilancia de los derechos humanos de las Naciones Unidas en Ucrania. La misión incluirá en sus próximas publicaciones informes sobre violaciones individuales de los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Además, los sindicatos ya comprenden mejor el proceso para presentar quejas o reclamaciones relativas a dichas violaciones ante los órganos de control de la OIT.

Cooperación para el desarrollo

31. Para sus actividades en Ucrania, la Oficina se ha basado en iniciativas anteriores destinadas a aumentar la movilización de recursos ²³. En junio de 2023, el Gobierno de Bélgica aprobó un proyecto de dos años que tiene por objeto prevenir la explotación laboral y la trata de personas, promover el desarrollo empresarial y prestar apoyo a los interlocutores sociales para que puedan mejorar los servicios que ofrecen a los miembros en Ucrania. A principios de año, la OIT consignó fondos de su cuenta suplementaria del presupuesto ordinario para financiar un proyecto de dos años destinado a incrementar la participación de las mujeres en el mercado de trabajo en Ucrania mediante la ampliación de los servicios de cuidado infantil. Suiza está estudiando la posibilidad de prestar apoyo a las alianzas locales en pro del empleo en aras de la estabilización económica de determinadas regiones de Ucrania donde ya pueden llevarse a cabo las intervenciones destinadas a la pronta recuperación.
32. Además, la OIT aumentó su cooperación con otros organismos de las Naciones Unidas. En colaboración la Organización Internacional para las Migraciones, la Oficina realizó un estudio sobre el empleo de desplazados internos y los retos existentes en el mercado de trabajo, celebró un taller sobre cómo prepararse para el mercado laboral de posguerra y está elaborando enfoques programáticos sobre la migración laboral ²⁴. Se siguió colaborando con el ACNUR para apoyar los medios de subsistencia de los desplazados internos, ofrecer soluciones de cuidado que permitan a las mujeres participar en la fuerza de trabajo y promover lugares de trabajo exentos de estigma, violencia y acoso. Se están manteniendo discusiones con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la cuestión de prestar apoyo para programas activos del mercado de trabajo. Hay intercambios frecuentes con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) sobre la igualdad de remuneración, en particular con respecto a la estrategia nacional de Ucrania en materia de igualdad de género ²⁵. Se intercambiaron conocimientos con la FAO sobre la gestión segura de las sustancias químicas y las repercusiones que la destrucción de la presa de Kakhovka ha tenido en el mercado de trabajo agrícola. Esta colaboración contribuye a coordinar la ayuda de las Naciones Unidas a Ucrania y conducirá en el futuro a una programación y una movilización de recursos conjuntas.
33. La OIT también ha ofrecido su apoyo al Mecanismo para Ucrania de la Unión Europea, que es un instrumento especialmente destinado a apoyar la recuperación, la reconstrucción y la modernización de Ucrania ²⁶. Uno de los pilares del mecanismo consiste en apoyar el Plan de

²³ GB.347/INS/16 y GB.348/INS/5/2.

²⁴ OIT, «La OIT y la OIM abordan los retos del mercado laboral de posguerra en Ucrania», 20 de julio de 2023.

²⁵ OIT, «Despite the war Ukraine keeps up the reform process: addressing the gender pay gap is high on agenda», 12 de junio de 2023.

²⁶ Comisión Europea, «Recuperación y reconstrucción de Ucrania».

Ucrania, que el Gobierno de Ucrania tiene previsto presentar a finales de octubre de 2023. Para ello, el Gobierno decidió crear grupos de trabajo que se corresponden con los 35 capítulos del acervo de la Unión Europea para septiembre de 2023. La Oficina participará en el grupo sobre políticas sociales y empleo.

34. Los días 21 y 22 de junio de 2023, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Ucrania organizaron conjuntamente en Londres la edición más reciente de la Conferencia sobre la Recuperación de Ucrania, a la cual asistió personal superior de la OIT. El Director General hizo declaraciones en vídeo en una sesión a la que asistieron representantes de organizaciones internacionales y de instituciones financieras internacionales con el fin de asegurar la coherencia y la armonización de las intervenciones dentro del sistema multilateral. Destacó la importancia que el trabajo decente y la justicia social revisten para lograr una recuperación rápida e hizo hincapié en la necesidad de prestar asistencia para el desarrollo en paralelo con la ayuda humanitaria y el apoyo presupuestario. Los resultados de la Conferencia indicaron un cambio entre los donantes hacia la prestación de asistencia para el desarrollo.
35. Tras su participación en la Conferencia sobre la Recuperación de Ucrania, la Oficina está haciendo un seguimiento con los mandantes ucranianos, los asociados para el desarrollo y los mecanismos de coordinación de donantes para que la OIT pueda prestar el mejor apoyo posible a la estrategia de recuperación de Ucrania. Esta estrategia brinda la oportunidad de fomentar el crecimiento intensivo en empleo y de destacar el papel de las normas internacionales del trabajo para garantizar el trato justo y equitativo de los trabajadores y empleadores. Sobre la base de acuerdos recientes, el valor de la cartera de proyectos de cooperación para el desarrollo de la OIT en Ucrania se está estabilizando en los niveles anteriores a la guerra (13 millones de dólares de los Estados Unidos). Algunos donantes que han estado colaborando con la OIT en Ucrania todavía no han decidido apoyar proyectos de recuperación y reconstrucción en paralelo con la prestación de ayuda militar, presupuestaria y humanitaria en curso.

Situación del personal de la OIT en Ucrania

36. La OIT emplea actualmente a 10 funcionarios en Ucrania y tiene 4 vacantes adicionales en proyectos de cooperación para el desarrollo que todavía no se han cubierto (frente a los 14 miembros del personal que había antes del inicio de la guerra). Tras una evaluación realizada por el Departamento de Seguridad de las Naciones Unidas (UNDSS) y la adopción de un plan detallado a principios de 2023, se ha completado el regreso escalonado del personal a las nuevas oficinas compartidas con el ACNUR en Kyiv. La vida diaria del personal de la OIT sigue siendo estresante debido a los ataques aéreos rusos contra Kyiv y otras ciudades de Ucrania. Los funcionarios internacionales tienen el derecho de disfrutar ciclos periódicos de descanso y recuperación fuera de Ucrania y la Oficina ha adoptado medidas adicionales para mitigar el estrés del personal nacional. El deber de protección sigue siendo la máxima prioridad de la Oficina.
37. De cara al futuro, la Oficina vigila de cerca su capacidad operacional y su prioridad principal es aumentar su presencia en Ucrania. El proceso de selección para el puesto de Director de la Oficina de País en Kyiv y las negociaciones con el Gobierno de Ucrania sobre la firma de un acuerdo de sede avanzan. La Directora Regional de la OIT para Europa y Asia Central colaborará directamente con los mandantes, los representantes de otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y la comunidad de donantes durante una visita a Ucrania prevista para principios de octubre de 2023, con objetivo de seguir definiendo los ámbitos de acción futura y preparar el terreno para una aplicación efectiva.

► Repercusiones en los mandantes de la OIT y en la aplicación de los Programas de Trabajo Decente por País y la cooperación para el desarrollo en otros países afectados en la región

38. Además del apoyo brindado a los mandantes de la OIT en Ucrania, la OIT se ha centrado en la situación en la República de Moldova, donde la guerra en Ucrania está teniendo profundas repercusiones debido a la proximidad geográfica de Moldova y a los estrechos vínculos económicos de este país con Ucrania y la Federación de Rusia. A pesar de sus propias limitaciones económicas, la República de Moldova ha ofrecido apoyo a muchos refugiados ucranianos. El país ha acogido a más ucranianos per cápita que cualquier otro país vecino.
39. La OIT continúa prestando apoyo técnico a los mandantes moldavos a fin de mejorar las perspectivas del trabajo decente para las comunidades de acogida y los refugiados. En los primeros meses de la guerra, la Confederación Nacional de Sindicatos de la República de Moldova puso a disposición sus instalaciones para alojar a refugiados ucranianos. En total proporcionó más de 20 000 camas. Los sindicatos moldavos siguen apoyando a sus homólogos ucranianos y les facilitan locales para llevar a cabo sesiones de formación de la OIT. La OIT se ha asociado con servicios de inspección del trabajo en la República de Moldova y Ucrania para prevenir la trata de personas y la explotación laboral de refugiados y comunidades de acogida.
40. Además, la OIT ha ayudado a la República de Moldova a promover una amplia agenda de reformas para mejorar el nivel de vida de los ciudadanos y respaldar su adhesión a la Unión Europea. Mediante consultas con la OIT y los interlocutores sociales, el Gobierno moldavo adoptó un nuevo programa de empleo con perspectiva de género, que estará vigente hasta 2026. Parte de este programa consiste en la ampliación de alianzas de empleo locales, especialmente destinadas a promover la inclusión de mujeres y jóvenes en el mercado de trabajo. En los cinco últimos años, 2 400 jóvenes sin estudios, trabajo ni formación (entre los que se incluyen 1 385 mujeres) ingresaron en la fuerza de trabajo mediante este programa. La OIT también ha realizado aportaciones técnicas a las discusiones sobre las reformas del salario mínimo en la República de Moldova ²⁷.
41. A comienzos de este año, Suiza comenzó a apoyar las intervenciones de la OIT dirigidas a crear empleo en la República de Moldova mediante un proyecto de dos años ²⁸. Suecia está prestando apoyo financiero a la OIT para contribuir a reducir las diferencias de empleo por razón de género a través de enfoques innovadores relacionados con el cuidado infantil. La Unión Europea y la OIT están negociando un proyecto de cooperación técnica para promover la reforma de las instituciones clave del mercado de trabajo, como la Inspección Estatal del Trabajo y la Agencia Nacional de Empleo. Austria, Liechtenstein y la OIT están completando un acuerdo sobre un proyecto relativo al desarrollo de competencias profesionales para un futuro más verde en la República de Moldova.
42. Para apoyar a los sindicatos de la región, la Oficina de Actividades para los Trabajadores y el Centro Internacional de Formación de la OIT llevarán a cabo, en octubre de 2023, un curso sobre trabajo decente, paz y resiliencia. El objetivo de este curso es formar a los representantes de los trabajadores de Eslovaquia, Hungría, Polonia, la República de Moldova, Rumania y Ucrania en la aplicación de la Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz

²⁷ OIT, *An empirical assessment of the minimum wage for evidence-based social dialogue in the Republic of Moldova*, 2023.

²⁸ OIT, «ILO and SECO launch collaboration to accelerate employment creation in Moldova», febrero de 2023.

y la resiliencia, 2017 (núm. 205), la cual se centra en la creación de oportunidades de empleo y la promoción del trabajo decente en situaciones de crisis provocadas por conflictos y desastres.

43. El ETD/OP-Moscú sigue llevando a cabo actividades de cooperación y asistencia técnicas en todos los países de la subregión, salvo en la Federación de Rusia y Belarús ²⁹, con los ajustes necesarios para asegurar la prestación de sus servicios. La transferencia de la responsabilidad respecto a Georgia del ETD/OP-Moscú al Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente y Oficina de País de la OIT para Europa Central y Oriental en Budapest (ETD/OP-Budapest) se completó el 1.º de julio de 2023, y se celebró un primer taller en septiembre para familiarizar a los mandantes con el proceso para la creación de un Programa de Trabajo Decente por País para Georgia. La Oficina ha seguido prestando asistencia a los mandantes de Asia Central y del Cáucaso Meridional en las esferas técnicas descritas en informes anteriormente presentados al Consejo de Administración, tanto en forma de asistencia técnica prestada por el Equipo de Apoyo Técnico sobre Trabajo Decente en Moscú como mediante la ejecución de los proyectos de cooperación para el desarrollo ³⁰. La Oficina Regional de la OIT para Europa y Asia Central vigila la evolución de la situación y también colabora con los mandantes y donantes para atender las necesidades y oportunidades que van surgiendo. La situación también evolucionó favorablemente en lo que respecta a la movilización de recursos para la subregión, ya que se dispone de alrededor de 4,5 millones de dólares de los Estados Unidos para financiar nuevos proyectos. Este aumento de la cartera también refleja una diversificación de los donantes, ya que la financiación proviene del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la empresa multinacional de confección Inditex y la Alianza de las Naciones Unidas para los Derechos de las Personas con Discapacidad, además de los donantes más tradicionales de la OIT. Se están manteniendo conversaciones con donantes y se están examinando o se han preseleccionado algunas propuestas de proyectos para recibir financiación.

Situación del personal de la OIT en la Federación de Rusia

44. El ETD/OP-Moscú sigue plenamente operativo. La situación de seguridad se está vigilando atentamente, en cooperación con el UNDSS, y la continuidad de las actividades de la oficina se ajusta a las evaluaciones de seguridad del UNDSS para Moscú. La Oficina sigue ampliando las medidas de flexibilidad temporales al personal de la oficina, de conformidad con su deber de protección, incluida la opción de que se trasladen temporalmente a los locales de la OIT en Budapest. Cuatro funcionarios internacionales han decidido trabajar en Budapest. Tras un análisis de los costos y beneficios, la Oficina considera que mantener los locales actuales en Moscú es la mejor opción.

► Ámbitos que requieren la adopción de medidas adicionales

45. Habida cuenta de las circunstancias cambiantes en Ucrania y la estabilización del flujo de refugiados en los países vecinos, la Oficina está reconsiderando su oferta de servicios para que refleje las necesidades prioritarias más recientes de los mandantes. Intenta reforzar la capacidad de prestación de servicios para la reconstrucción y la recuperación en Ucrania y mejorar la integración en el mercado de trabajo de refugiados y comunidades de acogida en

²⁹ Armenia, Azerbaiyán, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán.

³⁰ Para más información, véanse los documentos GB.347/INS/16 y GB.348/INS/5/2.

otros países afectados, lo cual corresponde a las necesidades prioritarias de los mandantes ucranianos y a los resultados de la Conferencia sobre la Recuperación de Ucrania celebrada en Londres.

46. En Ucrania, la existencia de flujos de trabajo múltiples contribuye a generar una base de conocimientos empíricos que permitirá realizar intervenciones más específicas en materia de políticas y de desarrollo de capacidades. Los datos y análisis permiten elaborar programas de asistencia adicionales. Esta secuenciación es especialmente importante en un contexto de extrema incertidumbre. Las intervenciones en Ucrania se centran en el «aprendizaje mediante la acción» y deben adaptarse a las circunstancias, que son cambiantes. Para mantenerse ágil, la Oficina ha reforzado sus tareas de coordinación interna y promueve la coherencia en materia de políticas respecto de los mandantes ucranianos y los asociados para el desarrollo.
47. Se necesita más financiación para responder a la creciente demanda de asistencia de la OIT como consecuencia de la guerra. La Oficina sigue realizando esfuerzos de recaudación de fondos para contribuir a una recuperación y reconstrucción de Ucrania con un alto nivel de empleo, que incorpore los principios de trabajo decente. Con este fin, colabora activamente con la comunidad de donantes. Se están llevando a cabo múltiples discusiones bilaterales, y la Oficina sigue participando en todos los foros internacionales pertinentes. La Oficina está en estrecho contacto con los mandantes ucranianos en todas las etapas de este proceso, a fin de asegurar que el apoyo de la OIT obedezca a demandas reales y atienda las necesidades más urgentes de los mandantes. Se está adoptando un enfoque similar en otros países afectados de Europa y Asia Central.

► Proyecto de decisión

48. **A la luz de la evolución de la situación en Ucrania que se expone en el documento GB.349/INS/15 y de la Resolución sobre la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania desde la perspectiva del mandato de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptada en su 344.^a reunión (marzo de 2022), y teniendo en cuenta las discusiones celebradas y las orientaciones formuladas durante su 349.^a reunión, el Consejo de Administración:**
 - a) **toma nota de la información facilitada en el documento;**
 - b) **reitera su más profunda preocupación por la agresión contra Ucrania que continúa llevando a cabo la Federación de Rusia, ayudada por el Gobierno de Belarús, y por las repercusiones de esta agresión para los mandantes tripartitos —los trabajadores, los empleadores y el Gobierno elegido democráticamente— de Ucrania, así como para el mundo del trabajo más allá de Ucrania;**
 - c) **insta nuevamente a la Federación de Rusia a que cese su agresión y retire sus tropas de Ucrania, de inmediato y sin condiciones;**
 - d) **insta una vez más a la Federación de Rusia a que cumpla con todas las obligaciones emanadas de su ratificación de los convenios de la OIT, con inclusión del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006), en particular en lo referente a la repatriación de la gente de mar y el acceso a la asistencia médica; el Convenio sobre la protección contra las radiaciones, 1960 (núm. 115), en lo referente a la exposición de los trabajadores a radiaciones ionizantes durante su trabajo, y el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) y su Protocolo de 2014;**

- e) reitera su apoyo inquebrantable a los mandantes tripartitos en Ucrania, pide al Director General que siga respondiendo a las necesidades de los mandantes en Ucrania y amplíe los esfuerzos de movilización de recursos de la OIT, también en el marco de próximas conferencias internacionales de donantes sobre recuperación y reconstrucción, y acoge con beneplácito la información actualizada sobre el establecimiento de una oficina de país de la OIT para Ucrania en Kyiv;**
- f) pide al Director General que siga intensificando los esfuerzos de movilización de recursos para otros países afectados en toda Europa Oriental y Asia Central, y**
- g) pide al Director General que continúe haciendo un seguimiento de las repercusiones en el mundo del trabajo de la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania e informe al Consejo de Administración, en su 350.^a reunión (marzo de 2024), sobre la evolución de la situación a la luz de la Resolución, incluida la colaboración continua de la OIT con los organismos competentes de las Naciones Unidas que participan en la vigilancia de las violaciones de los derechos humanos, y sobre la situación de los trabajadores marítimos y los trabajadores de las centrales nucleares.**